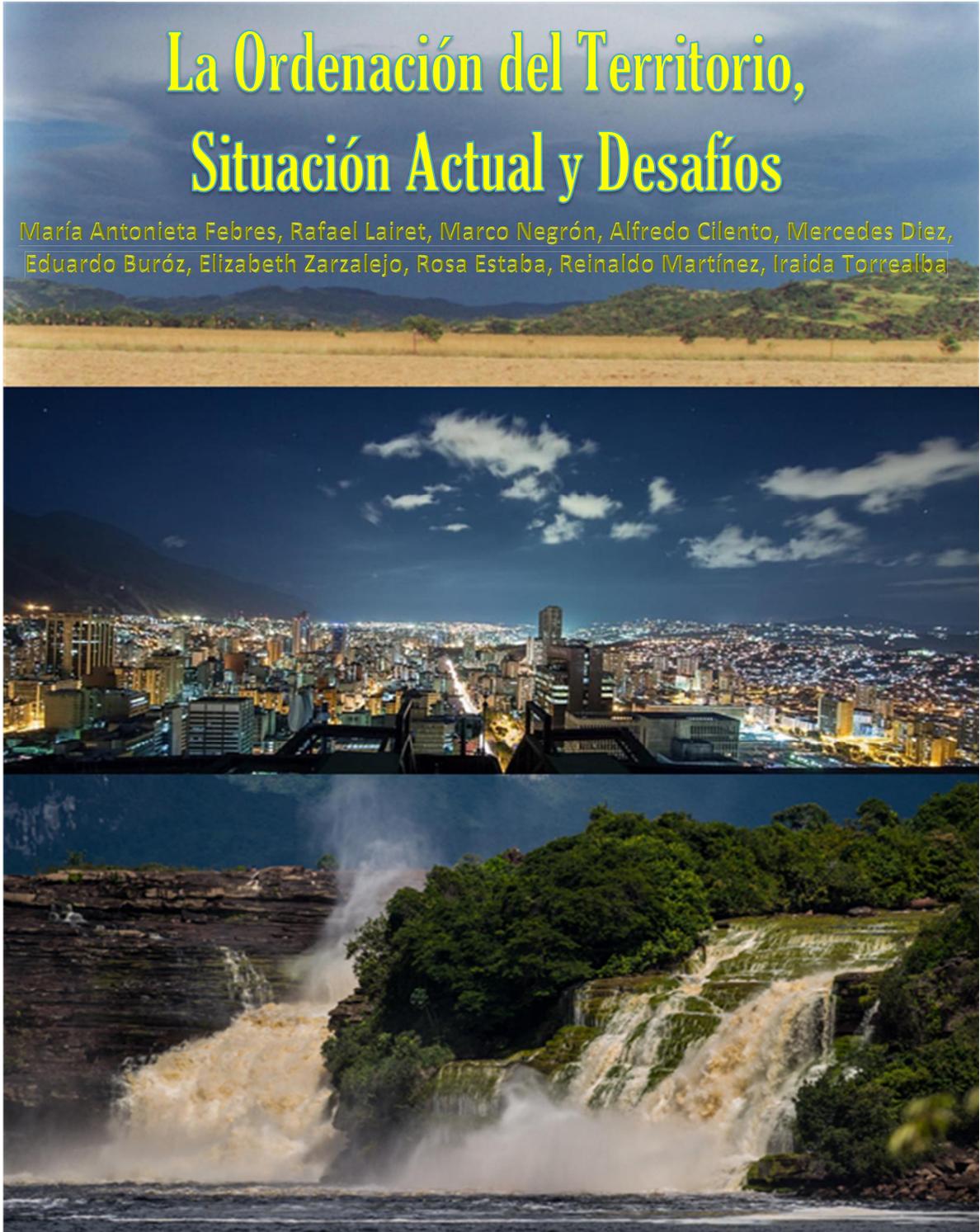


Academia Nacional  
de la Ingeniería y el Hábitat

# La Ordenación del Territorio, Situación Actual y Desafíos

María Antonieta Febres, Rafael Lairer, Marco Negrón, Alfredo Cilento, Mercedes Diez,  
Eduardo Buróz, Elizabeth Zarzalejo, Rosa Estaba, Reinaldo Martínez, Iraida Torrealba

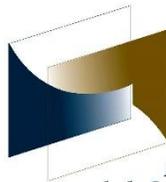


ANIH, EDICIONES DIGITALES, CARACAS 2017

### **Nuestra portada.**

Las sabanas, las ciudades y las selvas son elementos del territorio que requieren atención enfocada a solucionar los serios problemas derivados de las políticas y prácticas tradicionales, voraces de tierra, agotadoras de recursos y castigadoras del clima. Las estrategias más recientes exigen enfrentar el desarrollo y la ordenación del territorio de forma más integrada y más compacta para reducir las emisiones de GEI, disminuir el consumo de recursos y proteger la biodiversidad de la cual formamos parte.

Fotos: Internet



Academia Nacional  
de la Ingeniería y el Hábitat

# **La Ordenación del Territorio, Situación Actual y Desafíos**

María Antonieta Febres, Rafael Lairer, Marco Negrón, Alfredo Cilento, Mercedes Diez, Eduardo Buróz, Elizabeth Zarzalejo, Rosa Estaba, Reinaldo Martínez, Irania Torrealba. Coordinación de la publicación: Manuel Torres Parra.

**ANIH, EDICIONES DIGITALES, CARACAS 2017**

<u>ANIH INDIVIDUOS DE NÚMERO</u>	<u>SILLÓN</u>
<a href="#"><u>Roberto Ucar Navarro</u></a>	I
<a href="#"><u>Oscar Grauer</u></a>	II
<a href="#"><u>Manuel Torres Parra</u></a>	III
<a href="#"><u>Nagib Callaos</u></a>	IV
<a href="#"><u>José Chiquinquirá Ferrer González</u></a>	V
<a href="#"><u>Asdrúbal Antonio Romero Mújica</u></a>	VI
<a href="#"><u>Eduardo Roche Lander</u></a>	VII
<a href="#"><u>José Grases Galofre</u></a>	VIII
<a href="#"><u>Alfredo Guinand Baldó</u></a>	IX
<a href="#"><u>Gonzalo José Morales Monasterios</u></a>	X
<a href="#"><u>Oladis Troconis de Rincón</u></a>	XI
Vacante	XII
<a href="#"><u>Luís Giusti</u></a>	XIII
<a href="#"><u>Alfredo Felipe Cilento Sarli</u></a>	XIV
Vacante	XV
<a href="#"><u>Víctor Rafael Graterol Graterol</u></a>	XVI
<a href="#"><u>Eduardo Buroz Castillo</u></a>	XVII
<a href="#"><u>Arnoldo José Gabaldón Berti</u></a>	XVIII
<a href="#"><u>César Quintini Rosales</u></a>	XIX
<a href="#"><u>Luís Enrique Oberto González</u></a>	XX
<a href="#"><u>Vladimir Yackovlev</u></a>	XXI
Vacante	XXII
<a href="#"><u>Darío Alfredo Vilorio Vera</u></a>	XXIII
<a href="#"><u>Simón Lamar</u></a>	XXIV
<a href="#"><u>Marianela Lafuente Sanguinetti</u></a>	XXV
<a href="#"><u>Franco Urbani Patat</u></a>	XXVI
Vacante	XXVII
<a href="#"><u>Rubén Alfredo Caro</u></a>	XXVIII
<a href="#"><u>Eli Saúl Puchi Cabrera</u></a>	XXIX
<a href="#"><u>Carlos Genatios Sequera</u></a>	XXX
<a href="#"><u>Mario Paparoni Micale</u></a>	XXXI
<a href="#"><u>Roberto César Callarotti Fracchia</u></a>	XXXII
<a href="#"><u>Aníbal Rafael Martínez Navarro</u></a>	XXXIII
<a href="#"><u>Walter James Alcock</u></a>	XXXIV
<a href="#"><u>Oscar Andrés López Sánchez</u></a>	XXXV

# ÍNDICE

1. Introducción: Marco Negrón	Pág. 5
2. Marco teórico definiciones y conceptos: M <sup>a</sup> Antonieta Febres y Rafael Lairer	Pág. 9
3. Del país rural al metropolitano: Marco Negrón	Pág. 23
4. Visiones de la ordenación territorial : Alfredo Cilento	Pág. 36
5. Normativa legal y técnica: Mercedes Diez de Arconada	Pág. 42
6. Derecho al Ordenamiento Territorial: Eduardo Buróz	Pág. 52
7. Divisiones político ó territoriales: Elizabeth Zarzalejo	Pág. 64
8. Memoria Geográfica, Potencial Territorial y Ordenamiento Territorial: Rosa Estaba	Pág. 68
9. Comprensión del nuevo urbanismo y la nueva realidad: Reinaldo Martínez	Pág. 73
10. Gestión de ordenamiento territorial: Iraida Torrealba	Pág. 83
11. Conclusiones y recomendaciones: Manuel Torres Parra	Pág. 91

## INTRODUCCIÓN

La legislación venezolana define la ordenación del territorio como la regulación y promoción de la localización de los asentamientos urbanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr una mejor armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y usos de los recursos materiales y la protección y valoración del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral<sup>1</sup>. De manera más concisa y a la vez más abierta, ese mismo año, en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, el Consejo de Europa la definía como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

En nuestro país el interés por esos temas nace en coincidencia con el inicio tanto del proceso contemporáneo de urbanización como de la transición hacia la democracia: en 1945 fueron creadas la Comisión Nacional de Urbanismo y la Comisión Nacional de Vialidad, responsabilizándolas respectivamente de la formulación de los planes rectores de las principales ciudades de país y de los planes nacionales de transporte terrestre, acuático y aéreo. En 1947 esta última entregó el Plan Preliminar de Vialidad que guiaría la planificación y construcción del sistema nacional de carreteras por todo el resto del siglo XX, transformándose de hecho en un poderoso instrumento de ordenación territorial.

Con el restablecimiento de la democracia en 1958 se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), con lo cual la planificación no sólo se eleva de rango y se actualiza desde el punto de vista teórico y metodológico sino que se establece como responsabilidad sistemática del Estado, exigiéndose de cada administración la formulación de un plan quinquenal, el Plan de Desarrollo de la Nación, el cual tiene carácter obligatorio para el sector público e indicativo para el privado.

Simultáneamente, adscrito a la Universidad Central de Venezuela y patrocinado por CORDIPLAN, se creó el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), un instituto de investigación y docencia de postgrado que en 1961 dio inicio a los cursos en Planificación del Desarrollo Regional y Urbano.

Aunque el énfasis de la acción planificadora gubernamental tendió a ponerse en los aspectos globales y sectoriales<sup>2</sup>, al menos teóricamente ella debía abarcar también las esferas del desarrollo regional y la ordenación del territorio. Es más, la Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC), promulgada en diciembre de 1976, le atribuye específicamente a CORDIPLAN la responsabilidad de proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciera a nivel regional y urbanístico (LOAC, Art. 47, numeral 6).

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, 1983. En el segundo quinquenio del siglo en curso hubo varios intentos fallidos por modificar esa Ley, pero, aparte de incorporar los conceptos de "desarrollo sustentable" y "gestión", la definición entonces adoptada no difería sustancialmente de la citada.

<sup>2</sup> Aun cuando CORDIPLAN reivindica que, si se juzga por el número de Decretos organizativos dictados, la cuestión regional es la que mayor atención ha recibido por parte del sistema nacional de planificación, reconoce que los resultados obtenidos en la práctica no han estado a la altura de las intenciones, lo que se atribuye a la "marcada centralización y concentración del poder" que caracteriza al Estado venezolano (CORDIPLAN, 1983, La planificación en Venezuela. Compilación sistemática de legislación 1958-1983).

En cualquier caso, desde el I Plan de Desarrollo de la Nación (1960-1964), se encuentran en todos ellos planteamientos relativos a la ordenación territorial, a las políticas regionales e incluso a problemas relacionados específicamente con la concentración de población y actividades en las grandes ciudades. Desde ese primer ensayo un objeto central de preocupación es lo que se considera el tamaño excesivo del Área Metropolitana de Caracas (AMC), la mayor aglomeración urbana del país, y la necesidad de repartir más justamente los beneficios del desarrollo entre las distintas regiones. Para ello se proponen instrumentos que van desde la reforma agraria y la creación de industrias motrices en las regiones no centrales (los llamados polos de crecimiento, cuyo ejemplo más conspicuo es Ciudad Guayana) hasta la descentralización de la administración pública y el financiamiento del desarrollo regional. Hay que decir sin embargo que, en general, esas proposiciones se instrumentaron débilmente y sin la continuidad necesaria con el resultado de que, al lado de logros no desdeñables, se encuentran vacíos, rezagos, insuficiencias y propuestas polémicas que es urgente atender, sobre todo de cara al siglo en curso.

Con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de la República en 1999 tiende a imponerse una visión acentuadamente voluntarista de la ordenación del territorio según la cual era necesario sustituir el modelo histórico de ocupación del territorio por otro que privilegiara las regiones menos pobladas pero que concentraban los mayores volúmenes de recursos naturales (Llanos y Guayana). Esa visión se concretó en la propuesta de desarrollo del Eje Orinoco-Apure, hoy asordada pero en su momento proclamada como el proyecto bandera del régimen. Esta suponía la creación de varias ciudades vinculadas a la explotación de minerales, una refinería sobre el Orinoco, en Cabruta, un puente sobre el río en esa misma localidad y una red ferroviaria que enlazaría el Eje y las ciudades de los Llanos. Hoy no existen las nuevas ciudades ni la refinería; la construcción del puente, enredado en el escándalo Odebrecht, está paralizada; igual ha ocurrido con la red ferroviaria, cuyo sinsentido era evidente y se comenzó a construir sin contar siquiera con elementales análisis costo-beneficio.

En agosto de 2010 se promulgó la Ley Orgánica de creación de la Comisión Central de Planificación, un organismo evidentemente inspirado en el GOSPLAN soviético por intermedio de la cubana Junta Central de Planificación, entre cuyas finalidades destacan: "Impulsar la transición hacia un modelo integral de planificación centralizada" y "Orientar el establecimiento de un modelo socialista para lograr la suprema felicidad social", mientras que entre las "Materias de prioridad en la elaboración de los lineamientos estratégicos, políticos y planes" se incluye "Establecer una nueva distribución y ocupación de los espacios subnacionales desconcentrando actividades y poblaciones".

Las contradicciones de esa ley con la Constitución de la República, que define al venezolano como un Estado federal descentralizado y jamás menciona el término "socialista", son evidentes; y aunque por fortuna su puesta en ejecución ha sido muy deficiente (en agosto de 2013 se anunció oficialmente su "reactivación", de lo que se deriva que había estado inactiva) es un buen indicador de la vocación centralista y antidemocrática del régimen.

Publicado en Gaceta Oficial en diciembre de 2013, actualmente está en vigencia el llamado "Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019", el cual ratifica las desviaciones antes señaladas.

Más que de un plan se trata en verdad de un largo listado de deseos, sin definición de prioridades ni estrategias para alcanzarlos. Carece además de criterios o indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de objetivos, excepción hecha de algunos indicadores macroeconómicos y macrosociales estampados al inicio del documento y que bastan para ilustrar el completo fiasco en que ha terminado el mencionado "plan": se plantea un crecimiento del PIB entre 3 y 4% anual promedio cuando entre 2014 y 2015 cayó un

9,6%<sup>3</sup>; la inflación anual promedio se calculó en 20% cuando según el BCV alcanzó el 180% en 2016, la más alta del mundo<sup>4</sup>; la producción de petróleo debería alcanzar los 6 MMBD para 2019 y hoy apenas ronda los 2 millones con tendencia disminuir; algunas cifras macrosociales como las relativas a los porcentajes de población pobre, que según dicho Plan debería ser de 15% para 2019, hoy se ubica por encima del 80% según la Encuesta sobre las Condiciones de Vida de los venezolanos (ENCOVI 2016).

Ese Plan se organiza alrededor de lo que definen como cinco "grandes objetivos históricos", el segundo de los cuales, en abierta contradicción con la Constitución Nacional, se propone "Seguir construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI". En relación a la cuestión del ordenamiento y gestión del territorio, a contramano de las tendencias mundiales que apuntan a fortalecer el rol de las ciudades en el desarrollo incrementando su autonomía, el punto 3.4.6 propone "Planificar desde el gobierno central y con protagonismo popular, el desarrollo urbano y rural de las ciudades existentes y de las nacientes a lo largo de nuestro territorio nacional". Sobran los comentarios y, evidentemente, lo del "protagonismo popular" no es sino un avergonzado saludo a la bandera.

Pese a toda la retórica pseudorevolucionaria, Venezuela alcanza hoy niveles de dependencia de las exportaciones petroleras sin precedentes: más del 90% del valor de nuestras exportaciones provienen del petróleo mientras que el aparato productivo llamado a proveer las exportaciones no tradicionales se ha venido al suelo: el tan criticado petroestado ha alcanzado dimensiones sin precedentes en un contexto en el que no parece que los hidrocarburos puedan recuperar la importancia que tuvieron en el pasado, con lo cual se coloca una pesada hipoteca sobre el futuro desarrollo nacional. No sorprende entonces que nuestras ciudades, en particular la capital de la República, registren las más bajas calificaciones en todos los estudios comparativos de calidad y competitividad urbana frente a sus pares de la región, consecuencia tanto del pésimo desempeño de la economía en estos años como de los obstáculos y erróneas políticas que se les imponen desde el Gobierno Nacional.

Esta auténtica catástrofe ocurre en un contexto de cambios de gran trascendencia: en la actualidad Venezuela es, con Argentina, el país con más altos índices de urbanización de América Latina, que es a su vez el continente más urbanizado del mundo; sin embargo, cuando la ya alta media de la región es del 30%, se estima que alrededor del 60% de nuestra población urbana<sup>5</sup> (hace varios años que no se produce información oficial en la materia) vive en asentamientos caracterizados por la baja calidad del medio urbano e insuficientemente dotados de servicios y equipamientos esenciales para la vida en una sociedad moderna, constituyéndose en la más visible y chocante manifestación de las inocultables desigualdades de la sociedad venezolana.

Al mismo tiempo, en la actualidad el carácter de las ciudades está registrando mutaciones de profundo calado en el mundo entero. Por una parte, la importancia de los recursos naturales para impulsar el crecimiento económico tiende a disminuir frente al rol de las primeras, que se están convirtiendo en el motor del desarrollo debido al papel que juegan en la sociedad del conocimiento. Esto hace que el talento se haya convertido en el recurso más importante, pero él no está atado a una localización, como ocurre con las materias primas y los establecimientos industriales, sino que, al ser portado por hombres dotados de alta movilidad en el espacio, es ubicuo, lo que hace que las ciudades tengan la posibilidad de competir entre ellas para atraerlo. Como afirmara el dos veces Alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, "En la sociedad postindustrial o de la información, el conocimiento es el factor determinante del progreso económico y está

---

<sup>3</sup> En 2015 el economista Alejandro Grisanti estimaba que entre 2014 y 2016 el PIB per cápita caería en un 22%, retrocediendo al nivel de 1965.

<sup>4</sup> Incumpliendo incluso su propia ley, el BCV ha dejado de entregar información muy sensible o la entrega con notable retardo, por lo que hay serias dudas acerca de la que entrega; por ejemplo, el FMI había pronosticado para ese mismo año una inflación del 475,8%.

<sup>5</sup> También en esta materia la información oficial brilla por su ausencia.

vinculado a las personas. Una ciudad con solidaridad y armonía social, hermosa, con autoestima y con una gran calidad de vida, atrae de manera sostenida el desarrollo económico.

En el tránsito del siglo XX al XXI, además, la escala de las ciudades ha cambiado no sólo porque han crecido en tamaño poblacional, sino también porque en esa dinámica han integrado, en una misma unidad urbana funcional, entidades político-administrativas diferentes. Se forman así áreas y regiones metropolitanas, incluso lo que algunos han calificado de mega regiones, que incorporan en su ámbito áreas agrícolas y reservas forestales y pueden llegar a sobrepasar las fronteras nacionales, con lo que se plantean problemas de gobernabilidad absolutamente novedosos.

A lo anterior debe sumarse que las ciudades contemporáneas se han convertido en los mayores emisores de gases de efecto invernadero (GEI), principales responsables de uno de los problemas más preocupantes que en la actualidad enfrenta la humanidad como es el calentamiento global, lo que les plantea el reto de cómo revertir esa situación sin renunciar a la dinámica de progreso que las ha caracterizado.

En las páginas que siguen se intentará establecer el estado del arte de la materia en nuestro país, a la vez que se esbozan algunas posibles líneas de acción para responder a los desafíos planteados. De ninguna manera se intenta con ello, sin embargo, dar por cerrado el debate. Al contrario, se lo entiende como obra abierta, texto seminal que ojalá estimule la discusión sobre temas muy complejos, que no tienen respuestas fáciles, pero que a la vez revisten un valor estratégico para abrir cauces a la república futura, la que nos permita la incorporación definitiva al siglo XXI.

Acad. Marco Negrón

## ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. ASPECTOS TEÓRICOS CONCEPTUALES.

Arq. María A. Febres O. y el Geóg. Rafael Lairer C.

### **Introducción.**

La Planificación del Desarrollo corresponde a una secuencia de procesos racionales, con carácter anticipativo/predictivo y en apoyo a la toma de decisiones, que orientan la búsqueda de soluciones al mejoramiento sostenible de las condiciones para la vida humana, respetando los límites funcionales del entorno (ambiente/ecosistemas) en un espacio y tiempo dado. Generalmente es el resultado de los esfuerzos de los miembros de una sociedad para diseñar las actividades necesarias que permitan alcanzar como objetivo el bienestar de la sociedad, en el marco de los objetivos básicos de equidad, solidaridad, igualdad de oportunidades y plena participación de sus miembros, manteniendo la base de recursos naturales y de una manera económicamente saludable.

El Desarrollo Sostenible se puede plantear como un proceso dinámico que busca un cambio positivo, que no menoscabe los sistemas ambientales, sociales y las relaciones que entre ellos se dan y de los cuales depende la integridad del *ótodoö*, reconocido como el ambiente en su máxima expresión. Se requiere un enfoque integrado coordinado de la planificación y la formulación de políticas públicas, que impliquen la participación de la sociedad, y su éxito depende de una amplia comprensión de la relación crítica entre las personas (sociedad), el entorno (ambiente) y las relaciones (actividades económicas y sociales) que entre ellos se establecen y la voluntad de hacer los cambios necesarios. Un paso fundamental es la implementación de instrumentos de medición que permitan la evaluación del proceso. Toda actividad humana y los procesos involucrados en estas, tienen incidencia en el ambiente como un todo. Se entiende como ambiente a:

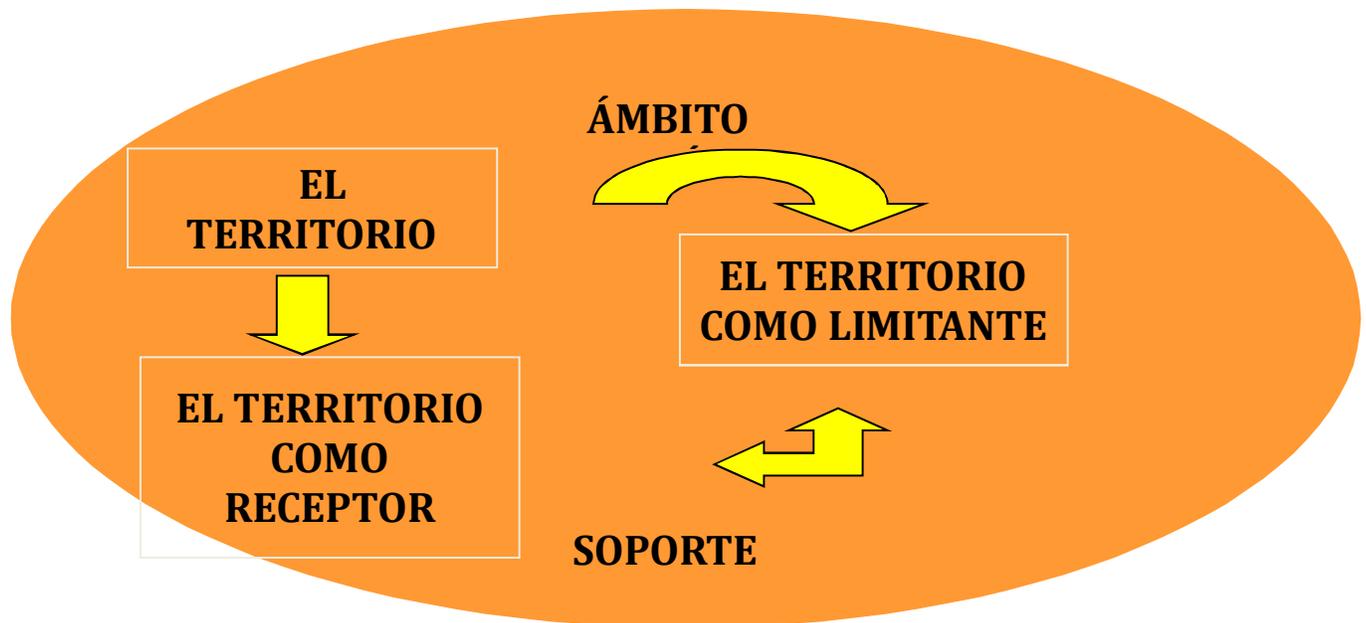
*óí sistema complejo en el cual las partes y el todo están integrados por un conjunto dinámico de dimensiones/componentes físico-naturales, socioeconómicos, culturales y políticos estructurados de manera jerárquica, compuestos a su vez por subsistemas que están en constante interacción entre ellos y con el entorno, en permanentes cambios derivados de procesos naturales o inducidos por la acción humana, a diferentes escalas, en un espacio y tiempo determinadosö. (Lairer, 2015, Cap.2).*

De acuerdo a Soja, tanto el espacio y el territorio y los procesos derivados de sus dinámicas, constituyen la esencia de la espacialidad de la vida social, son creados socialmente y son reflejos de las interacciones entre espacio/poder/saber. (Soja, 1989). Partiendo de este concepto, el Territorio se asocia al dominio o gestión en

un espacio determinado, ligado a la idea de poder ya sea público o privado en todas las escalas (Correia de Andrade, 1996). El territorio cumple múltiples funciones; en primer lugar es soporte de todas las actividades humanas, proveedor de los recursos necesarios para el desarrollo, receptor de todas las acciones que se ejecuten y limitante de las actividades humanas. En él tienen lugar todas las interacciones sociales, económicas, culturales y políticas de diversos asentamientos humanos.

Figura N° 1

## FUNCIONES DEL TERRITORIO



Fuente: Elaboración propia

Lograr la conjunción armónica de todas las actividades humanas respecto a las potencialidades y restricciones de este vasto territorio, ha sido preocupación temprana del hombre en sociedad, que ha instrumentado a lo largo del tiempo vías y medios para alcanzar el bien colectivo mediante una relación equilibrada entre Hombre -Sociedad ó Naturaleza.

Geiger (1996), define al Territorio como: "Extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social, este contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento". Según Méndez (2005), "El Territorio es la totalidad o parte sustantiva del espacio geográfico objeto de poder del Estado, perteneciente a una nación o asociación de ellas, región, estado o municipio y posee atributos que lo identifican: condiciones físico-naturales, población usos y actividades, sistema de centros poblados, redes

viales y de servicios, sistema de transporte estructura político-institucional. El territorio como espacio geográfico está constituido por el marco natural y el construido por la sociedad y genera sentimientos de territorialidad asociado a acciones de posesión, dominio y pertenencia. En este contexto la plataforma territorial la conforman el medio físico natural, elementos socioeconómicos-culturales y el marco jurídico ó institucional.

### **La Ordenación del Territorio.**

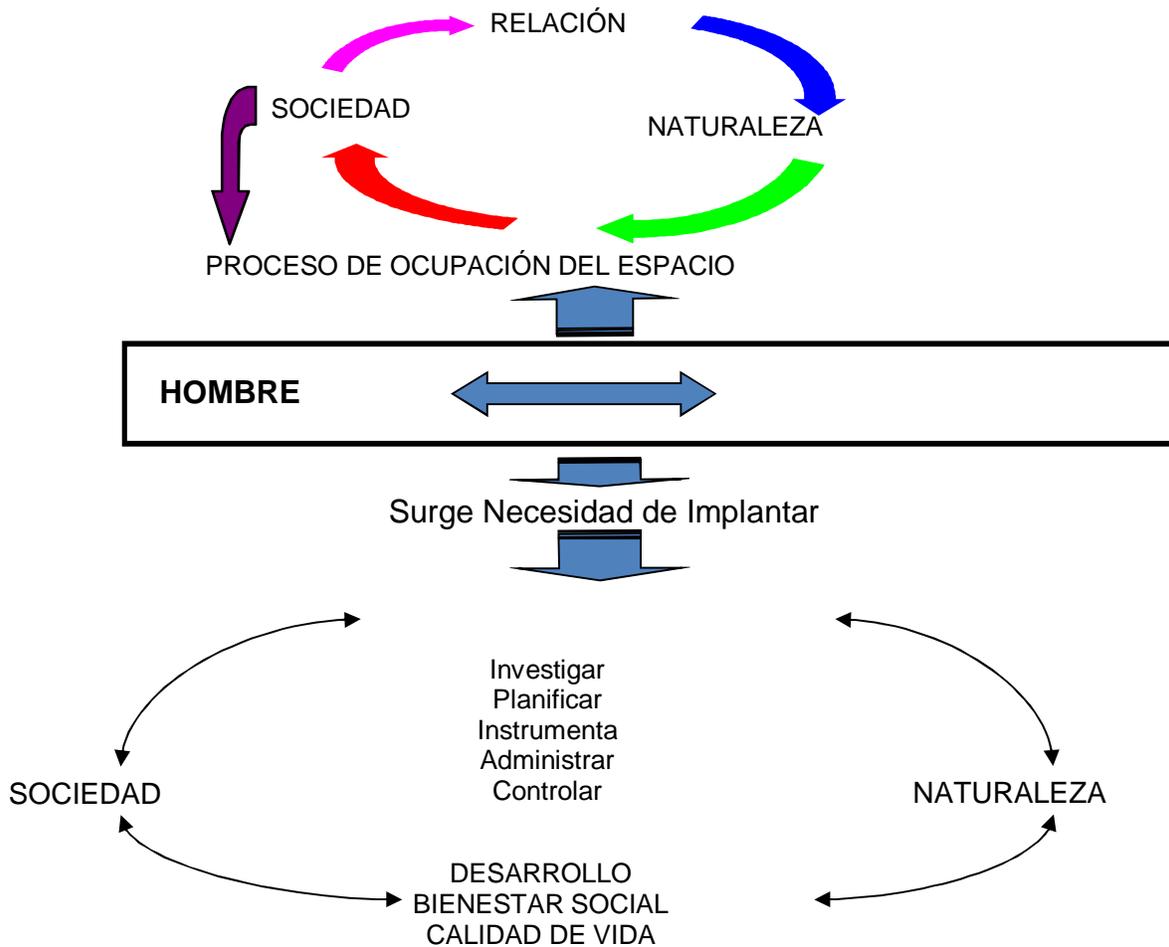
Según Castellano (1992), la disciplina que se ocupa de establecer el lugar más adecuado para cada cosa se denomina Ordenación del Territorio derivada de la expresión francesa *l'aménagement du territoire*. Esta parte de la valoración del papel que juega la localización en los procesos del desarrollo y requiere de la comprensión del Territorio como la base física que provee recursos, es soporte de los ecosistemas y de las relaciones funcionales, producto del intercambio de bienes y servicios, de los asentamientos poblacionales de un determinado espacio geográfico.

Analizando el significado de Orden se entiende por *Orden* un conjunto constituido por una pluralidad de componentes que cumplen determinadas funciones y ocupan ciertas posiciones con arreglos aun sistema de relaciones relativamente estables o pautadas. (Manuel García Pelayo, 1991).

*Orden* es un término polisémico y se utiliza en relación a la distribución física de los hechos en el espacio con el sentido de indicar cómo se localizan. Incluye, con frecuencia un matiz positivo de disposición y distribución adecuada, que llega a convertirse en canon o regla. Ordenar se deriva del Latín *ordin re*, que significa poner orden y concierto e implica acciones entre las cuales se pueden citar dirigir, estructurar y adecuar.

En términos generales la Ordenación del Territorio se ocupa de analizar, evaluar, armoniza, adecuar y canalizar la incidencia, de las actividades del hombre en un determinado territorio, a fin de lograr, una mejor calidad de vida, la protección del ambiente, el uso racional de los recursos, de los ecosistemas, y un desarrollo económico integral. Las demandas socioeconómico-culturales de un colectivo, someten al territorio a transformaciones. Sí mismo busca responder a estas demandas en función a la oferta territorial y a las condiciones de la base de sustentación ecológica; a tal efecto se generan una serie de interrelaciones que involucran acciones destinadas a lograr una relación armónica entre ambiente y desarrollo. (Gráfico N°2).

Gráfico N° 2



Fuente: Gestión Ambiental y Ordenación del Territorio. E, Méndez V.1992.

Hasta la primera mitad del siglo XX, la OT fue un tema sectorial muy asociado a la planificación urbana; a partir de la década de los sesenta, se constituye en un instrumento de planificación integral. Según Gómez Orea (1994) «La importancia del enfoque moderno de la Ordenación Territorial se inicia, a partir de un intento por integrar la planificación socioeconómica con la física, superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y ampliar la reducida escala espacial del planeamiento municipal».

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983), la define como

*«la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de una sociedad y a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una aproximación interdisciplinaria y global tendente a un desarrollo equilibrado y a la organización física del espacio guiada por una concepción matriz»*

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983), en su artículo 2, establece como ordenación del territorio a:

*La regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población así como el desarrollo físico-espacial con el fin de lograr una mejor armonía entre el bienestar de la población, la optimización del aprovechamiento de los recursos naturales y la protección y valorización del ambiente como objetivo fundamental del desarrollo integral.*

Massiris (1993) la define como:

*Proceso y Estrategia de planificación, de carácter técnico-político, con el que se pretende configurar en el largo plazo una organización del uso y ocupación del Territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.*

La ordenación territorial refleja el intento de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, en logro de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de las políticas socioeconómica-culturales- ambientales. Intenta superar parcialidades de enfoques temáticos en la planificación sectorial y la reducida escala espacial del nivel municipal. (Gómez Orea 1994).

Según Méndez (2002), la ordenación del territorio es:

*un proceso planificado o una política del Estado, de naturaleza sociopolítica, técnica y administrativa que se plantea el análisis de la estructura y dinámica socioterritorial, con la finalidad de promover, regular, administrar y controlar la ocupación y uso del territorio, la localización de actividades productivas, de los asentamientos humanos y de infraestructura y servicios, teniendo en consideración los recursos y condiciones naturales, para prevenir y mitigar los efectos ambientales o socioterritoriales adversos que provocan las actividades socioeconómicas de la población e instrumentar estrategias y acciones, que contribuyan al logro de una mejor calidad de vida y a un crecimiento económico sostenible.*

Al orientar la distribución geográfica de la población y de sus actividades de acuerdo con las restricciones y potencialidades de los recursos humanos, físicos y bióticos, la ordenación territorial constituye una vía para alcanzar el desarrollo humano sostenible

En consideración a los factores involucrados en Nuestra Propia Agenda (1991), la plantea como una estrategia para alcanzar el desarrollo sostenible, por cuanto es una vía para distribuir geográficamente a la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos y alcanzar mejores condiciones de vida.

Igualmente, la Sección II de la Agenda 21 *“Conservación y Gestión de Los Recursos para el Desarrollo”*, Capítulo 10; señala a la *“La planificación y ordenación del recurso tierra”* como uno de los medio que contribuirían al logro del desarrollo sostenible.

*“Normalmente la tierra se define como una entidad física, en términos de su topografía y naturaleza espacial; si se adopta una visión integrada más amplia, incluye además los recursos naturales: los suelos, los minerales, el agua y la biota que comprende la tierra. Estos componentes están organizados en ecosistemas que proporcionan una variedad de servicios indispensables para mantener la integridad de los sistemas sustentadores de la vida y la capacidad productiva del medio ambiente”*

Más aún señalan que:

*“Examinando todos los usos de la tierra de manera integrada, se pueden reducir al mínimo los conflictos y obtener el equilibrio más eficaz y se puede vincular el desarrollo social y económico con la protección y el mejoramiento del medio ambiente, contribuyendo así a lograr los objetivos del desarrollo sostenible”*.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), señala en Capítulo IX *“De los Derechos Ambientales”* la necesidad de proteger el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos y las áreas naturales protegidas a objeto de garantizar un desarrollo ecológico, social y económicamente sostenible.

La carta magna en su artículo 128, establece:

*“El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sostenible, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento”*.

El texto constitucional reafirma el carácter integral de la Ordenación del Territorio y su importancia como una estrategia clave a considerar en los procesos económicos y socio ambientales que coadyuven al logro del desarrollo sostenible.

En el año 2000, mediante la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes mundiales se comprometieron a luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer, a tal efecto se formularon ocho objetivos, para alcanzar el desarrollo sostenible. Estos objetivos tenían metas e indicadores específicos a alcanzar para el año 2015.

El objetivo 7 establece: *“Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”*, para este objetivo se establecen las siguientes Metas:

*“Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente,*

*“Meta 7B: Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010,*

*“Meta 7C: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento y*

*“Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.*

La Ordenación del Territorio constituye un medio para la consecución de estas meta, mediante cuanto la ejecución de planes y estrategias territoriales que orienten la localización de las poblaciones, el manejo racional de los recursos, la protección del ambiente y de la diversidad biológica. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, marcaron la agenda global para el desarrollo sostenible hasta 2015, como una continuidad de estos objetivos, en septiembre de 2015, los estados miembros de la Naciones Unidas establecieron los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible con metas de ejecución a 2030:

- 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo*
- 2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.*
- 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.*
- 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.*
- 5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.*
- 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.*
- 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.*
- 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.*
- 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.*
- 10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.*

11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
15. *Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.*
16. *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.*
17. *Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.*

Todos los ámbitos de acción asociados a estas metas se consideran en el proceso de la planificación y gestión del territorio. Estos Objetivos, en especial los subrayados en el texto, están intrínsecamente ligados a la Ordenación del Territorio y son un refuerzo a las acciones ejecutadas en aras de la consecución del Desarrollo Sostenible. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, comprenden 169 metas y orientarán las políticas de desarrollo de los próximos 15 años.

En conclusión se puede definir a la Ordenación del Territorio como una Política de Estado y una Metodología de Planificación que mediante la caracterización, evaluación y jerarquización de un determinado territorio, organiza y administra el uso del espacio, basado en las limitaciones y potencialidades de los recursos naturales, de la población y sus actividades económicas, a efectos de lograr, un manejo racional y amigable al ambiente, la ocupación armónica del espacio y la protección y preservación de ecosistemas frágiles, en aras de una mejor calidad de vida y por ende del desarrollo sostenible.

Como política de Estado la Ordenación del Territorio, concierne a toda la sociedad; demanda instituciones de gestión y control territorial y es un instrumento fundamental para orientar la estructuración de los espacios nacionales y la organización socio territorial de un Modelo Nacional.

Como proceso planificado interviene los sistemas físico naturales, ecológicos y socioeconómicos culturales de un territorio; expresándose mediante planes a diferentes escalas: nacional, regional, estatal, municipal, local.

Como técnica administrativa de Gestión la Ordenación del Territorio requiere de instituciones y normativa instrumenten y normen la ejecución de planes políticas y estrategias, delineando a tal fin los elementos de la Plataforma Espacial e Institucional de la Gestión Territorial.

Asociada a la consecución de un Desarrollo Humano Sostenible la Ordenación del Territorio, implica la instrumentación de técnicas de planificación, análisis socioculturales y de políticas públicas para lograr la Imagen Objetivo o Visión del Modelo de Desarrollo de una sociedad. El Ordenamiento Territorial es una disciplina que intenta dar espacialidad y sustentabilidad ecológica-ambiental al desarrollo y a tal efecto deben ser objeto de análisis los aspectos Ecológicos, Físico-Naturales, Poblacionales, Históricos-socio-culturales, Económicos, políticos, jurídicos e institucionales. El análisis integral de todos estos componentes permitirá construir la imagen territorial a partir de la cual se estructure la Imagen Objetiva que guie las pautas para el logro del desarrollo humano sostenible.

Para lograr el objetivo planteado la Ordenación del Territorio debe ser: **Integral, Sistémico, Planificado, Prospectivo, Diverso, Democrático y Globalizado.**

- **Integral:** La realidad territorial es compleja, por la variedad de los componentes involucrados, las interacciones no lineales, la problemática asociada a la multiplicidad de escalas, lo dinámico de los fenómenos/procesos presentes, la heterogeneidad espacial, las incertidumbres, y adicionalmente los potenciales efectos de las externalidades (el desarrollo y los cambios globales) a las cuales se podrían ver sometidos el ambiente como un todo, considerando el todo en las partes y las partes en el todo. Esta visión no desmerece las aproximaciones al estudio de ambiente integralmente desde el punto de vista cartesiano (las partes) ni holístico (la suma de las partes y sus interacciones).
- **Sistémico** El territorio es un espacio geográfico compuesto por los diferentes sistemas jerárquicos: Administrativo-biofísico-social-económico-funcional.
- **Planificado:** Expresado en planes y por lo tanto, sujeto a procesos y técnicas de planificación que involucran diversos actores (sociales, políticos, institucionales etc.); así como orientador y coordinador de la gestión del territorio.
- **Prospectivo:** Contemplando visiones de largo plazo con objetivos, acciones, programas que apoyen el modelo territorial como Imagen Objetivo deseada y concertado para actuar en el presente y alcanzar el modelo territorio que se requiere.

- **Diverso:** Reconociendo diferencias de las cualidades naturales y culturales, así como potencialidades y restricciones de un territorio en particular y el tipo de plan.
- **Democrático:** el proceso debe ser participativo y concertado para conjugar los diversos intereses (económicos, políticos, sociales y ambientales) de un colectivo y dotado de una estructura organizativa y de participación para que el proceso de ordenamiento territorial sea auténtico, legítimo y realizables.
- **Globalizado:** Considerando la dinámica de la diferentes regiones geográficas e insertando en sus procesos los problemas intrínsecos de la globalización. (Cambio Climático, Contaminación de océanos y mares, Diversidad Biológica, etc.).
- **Flexible:** Capaz de ajustarse a los cambios y dinámica de los procesos del desarrollo y adecuarse armónicamente a los programas de gobierno y planes de desarrollo.

### **Objeto de la Ordenación del Territorio.**

La Ordenación del Territorio tiene como objeto el análisis, evaluación y estructuración de la localización de la población y de las actividades en un determinado espacio y su consiguiente modificación o adecuación, considerando al territorio como la base física-natural para el desarrollo socioeconómico cultural y al sistema de centros poblados como la concreción de las interrelaciones físico-espaciales. El análisis de Territorio como base física del desarrollo implica la evaluación de los recursos naturales: tierra, agua, aire, fauna, recursos marinos, recursos escénicos y paisajísticos; la identificación de sus potencialidades, limitaciones, restricciones, factores de riesgo y de las áreas de importancia ecológica.

La integración de estos análisis permite la obtener la visión prospectiva del proceso de ordenación del territorio, que dependiendo de los objetivos de desarrollo definidos en colectivo y expresados en políticas y estrategias orientan la consecución de la Imagen Objetivo deseada. Esta imagen Objetivo dependerá de los alcances establecidos en el proceso de planificación territorial. Para construir la Imagen Objetivo, se requiere conocer el pasado y el presente que han estructurado un territorio. En este contexto la plataforma territorial la conforman el medio físico natural, elementos socioeconómicos-culturales, el ambiente y el marco jurídico ó institucional

La Ordenación del Territorio da oportunidad de incidir en los procesos del desarrollo sostenible, mediante el manejo racional de los recursos de un conglomerado y la participación de los actores sociales. Abordar el proceso que implica la ordenación del territorio requiere de la voluntad política de los niveles de toma de decisión y del apoyo de un marco normativo que rija los procesos de planificación territorial. Respecto a esto Felipe Montes Lira (2001) afirma ñresulta fundamental aceptar que para el diseño de una política de

ordenamiento territorial, es preciso conjugar dos enfoques, el primero relacionado con la gestión de políticas sectoriales, las que deben estar integradas a diferentes escalas territoriales; el segundo, relacionado con un proceso de integración territorial que tome en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de cualquier región. Espacializar la relación sociedad-territorio requiere dar respuesta a las siguientes preguntas:

**¿Que se ha de ordenar?**

Se ordenan los usos y actividades resultado de la interacción de una sociedad con su entorno y son reflejos de los patrones históricos de poblamiento. Para dar respuesta a esta pregunta, es necesario el conocimiento y comprensión de las características del territorio objeto de estudio.

**¿Para qué se ha de ordenar?**

Para lograr los fines y objetivos del Ordenamiento Territorial deseado por un colectivo y así alcanzar la Imagen Objetivo propuesta como guía para la consecución del Desarrollo Sostenible.

**¿Cómo se ha de ordenar?**

Se refiere a métodos, pautas, criterios y estrategias que permitan el logro de los objetivos propuestos.

**Alcances de la Ordenación del Territorio**

Como alcances del Ordenamiento Territorial, Méndez 2005 señala entre otros:

1. La concepción de un desarrollo integral y sostenible y de los objetivos conexos.
2. El conocimiento de los Recursos Naturales y continuidad de su potencial natural, las áreas protegidas y los factores potenciales de riesgo.
3. Ocupación y distribución espacial de la población, su estructura y dinámica.
4. Caracterización de Uso de la Tierra y la asignación de usos.
5. Localización de actividades económicas básicas de acuerdo a las potencialidades y restricciones físicas naturales, socioculturales y de mercado.
6. Organización del Sistema de Centros poblados, infraestructura de servicios y sistema transporte.
7. Señalamiento de usos y organización del espacio rural.
8. Adecuación de la estructura institucional, legal técnica de apoyo a la gestión territorial.

**Instrumentos de la Ordenación del Territorio.**

La concreción de las políticas territoriales se apoya en la normativa que rige la materia, las instituciones de apoyo a la gestión y los instrumentos de planificación. El marco legal de apoyo a la Ordenación del territorio en Venezuela, es muy amplio y abarca desde la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), las Leyes Orgánicas del Ambiente (2006), Ordenación del Territorio (1983), de Ordenación Urbanística (1987), de Planificación y Participación (2014), del Poder Público Municipal (2005), entre otras; así como numerosas leyes especiales, leyes ordinarias, decretos, resoluciones y normas asociadas a esta materia.

La organización Institucional definida por la LOPOT en su articulado, define diferentes instancias para la administración de la Ordenación del Territorio; reconoce al Presidente de la República en Consejo de Ministros como máxima autoridad para para la Ordenación del Territorio y establece la Comisión Nacional para la Ordenación del Territorio y las Comisiones Regionales y Estadales.

Las normas que regulan el sistema de planificación nacional consideran a la Ordenación del Territorio como la base espacial para los planes de desarrollo económico y social. Como proceso planificado, la OT se expresa en planes. En Venezuela, estos instrumentos, deben ser compatibles con los planes nacionales de desarrollo económico y social de la nación y adecuarse cada vez que se promulgue un nuevo Plan. (Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio ó LOPOT 1983).

La LOPOT, en su articulado define, a los planes de ordenación del territorio, como instrumentos, resultantes del proceso de planificación participativa que contienen vías y medios para el logro de los objetivos planteado por el ordenamiento territorial. Estos planes constituyen instrumentos bases de gestión, seguimiento y control.

El sistema de planes de ordenación del territorio comprende:

1. Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT)
2. Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT) y Planes Estadales de Ordenación del Territorio. (PEOT).
3. Planes Sectorial de Ordenación del Territorio (PSOT)
4. Planes de Ordenamiento de las Áreas de Administración Especial (ABRAE).
5. Planes de Ordenación Urbanística (POU)
6. Planes de Desarrollo Urbano Local. (PDUL).

De acuerdo a la LOPOT los planes de Ordenación del Territorio contendrán ajustadas a las escalas los siguientes señalamientos:

- a. Los usos primordiales y prioritarios a que debe destinarse el territorio.
- b. Localización de actividades industriales, agropecuarias, mineras y servicios.
- c. Lineamientos generales del proceso de urbanización y el sistema de ciudades
- d. Señalamiento de los espacios sujetos a regímenes de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y las medidas a adoptar con o tales objetivos
- e. Señalamiento de las áreas de seguridad y defensa
- f. Políticas y régimen para la administración y explotación de los recursos naturales.
- g. Lineamientos para la localización de grandes obras de infraestructura, corredores viales y de transporte

- h. Armonización de los usos rurales y turísticos
- i. Política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de ordenación
- j. Bases técnicas y económicas para la ejecución del Plan.

El análisis del Sistema de centros poblados y sus relaciones funcionales implica el estudio de los procesos de asentamiento humano, la estructura y dinámica poblacional, la jerarquía y especialización de los centros poblados, las características de los usos del territorio y las actividades económicas, los sistema de transporte, vialidad y los proyectos estructurantes; así como, los aspectos institucionales y de gestión.

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.**

- Castellano, H. *δEl Oficio del Planificadorö* (1992). Vadell Hermanos Editores. Caracas.
- Comisión de América Latina y El Caribe para el Desarrollo y el Medio Ambiente (1990). *δNuestra Propia Agendaö*.
- Consejo de Europa (1983). *δCarta Europea de Ordenación del Territorioö*
- Correia de Andrade, Manuel, (1996). *δTerritorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional, e do poder localö*, en Tdtario: Globalizacao e Fragmentacao, Editora Hucitec, Sao Paulo, Brasil, pp. 213-220.
- García Pelayo, Manuel (1991). *δOrden, Ordenación y Organizaciónö*. Fundación García Pelayo. Caracas.
- Geiger, Pedro, (1996). *δDes-territorializacao e espacializacaoö*, en Territorio: Globalizacao e Fragmentacao, Editora Hucitec, Sao Paulo, Brasil, pp. 233-246.
- Gómez Orea, Domingo (1994). *δOrdenación del Territorio: Una aproximación desde el Medio Físicoö*. Madrid, Instituto Tecnológico Geominero de España, Editorial Agrícola Española.
- Lairer, R. (2015). *δSíntesis histórica de las ciencias ambientales en Venezuelaö*, Capítulo 2 en *δDesarrollo de los Estudios Ambientales en Venezuela 2000-2012ö*. Colección Documentos de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, Caracas, Venezuela.
- Massris, A. (1993). *δBases teórico-metodológicas para estudios de ordenamiento territorialö*. Publicado en: Revista Misión Local, No. 2, enero/marzo. Bogotá, Instituto de Desarrollo del Distrito Capital y la Participación Ciudadana IDCAP. pp. 43-87. Disponible en:  
<http://www.massris.com/2012/09/bases-teorico-metodologicas-para.html>
- Méndez Vergara, E. (1992). *δGestión Ambiental y Ordenación Territorialö*. Consejo de Publicaciones. Consejo de Estudios de Postgrados.ULA.
- Méndez Vergara E. (2002). Ordenación del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial. CIDIAT, Mérida 2005,

- Montes Lira, F. (2001). *El Ordenamiento Territorial como Opción de Políticas Urbanas y Regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Organización de las Naciones Unidas (1992). *Agenda 21*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil.
- Organización de las Naciones Unidas (2000). *Objetivos del Milenio 2015*
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030*
- República de Venezuela (1983). *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio* publicada en gaceta Oficial de la República de Venezuela, 11 de agosto de 1983 Número 3.238 Extraordinario, Caracas, Venezuela.
- República Bolivariana de Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicada en Gaceta Oficial jueves 30 de diciembre de 1999, Número 38.860, Caracas, Venezuela.
- Soja, E. (1989). *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Verso, London, New York.

## **DEL PAÍS RURAL AL METROPOLITANO: LA ACCIDENTADA TRAYECTORIA DE LA CIUDAD VENEZOLANA EN EL TRÁNSITO AL SIGLO XXI**

**Académico Marco Negrón**

### **Introducción**

Desde que a mediados del siglo pasado se iniciaron las investigaciones sistemáticas en relación al ordenamiento territorial venezolano, dos temas han estado insistentemente sobre el tapete: el de los llamados desequilibrios territoriales y el de la macrocefalia urbana. El primero se refiere a una supuesta concentración exagerada de las ciudades, y por ende de la población y las actividades productivas urbanas (incluyendo las que producen y difunden conocimiento), en un ámbito restringido del territorio nacional en perjuicio del resto, cuyo desarrollo se vería obstaculizado precisamente por la dispersión y debilidad relativa de la correspondiente red urbana. El segundo sostiene que una ciudad o un grupo limitado de ellas concentrarían un volumen excesivo de la población nacional, convirtiéndolas en una suerte de lastre del desarrollo, generadoras de marginalidad económica y social, al tiempo que erosionan el dinamismo de las restantes. La conclusión entonces sería que esa configuración del territorio se habría convertido en un obstáculo al desarrollo de la sociedad, por lo que su reordenamiento se convierte en un objetivo de alta prioridad, lo que, en términos prácticos, se traduciría en el establecimiento de estrategias dirigidas a atraer población hacia las regiones menos habitadas y, simultáneamente, frenar y eventualmente revertir la concentración poblacional en las ciudades de mayor tamaño.

En sus orígenes esos planteamientos se enmarcaron en un aspecto particular de la llamada Teoría de la Dependencia<sup>6</sup> como fue el enfoque del colonialismo interno. De acuerdo a este, los países dependientes reproducirían en su interior las asimetrías que internacionalmente existen entre las metrópolis y sus periferias, donde las primeras, aprovechando su posición de poder en lo político y en lo económico, se apropian de las riquezas de las segundas sin compensarlas adecuadamente. La consecuencia de dicha situación sería la conformación de una o unas pocas ciudades -el centro- que en alguna medida emularían los patrones de las ciudades del mundo desarrollado frente a otras atrasadas y empobrecidas -la periferia.

Las contradicciones e inconsistencias de ese enfoque, para no hablar de las realidades que lo refutan, han sido puestas en evidencia repetidamente, pero pese a ello, al menos en el caso venezolano, durante mucho tiempo ha sido capaz de captar la atención de las clases dirigentes que han fundado en él sus políticas territoriales: de hecho, para referir experiencias recientes, eso es el llamado Eje Orinoco-Apure, por mucho tiempo proyecto-bandera del régimen chavista que se pretendió sustituir después por una versión más moderada pero similar en su sustancia como el denominado Eje Norte Llanero. Sin embargo, se trata de un enfoque que trasciende al llamado Socialismo del siglo XXI y se incubó en los años de la república civil.

Detrás de él subyace la idea de que el proceso histórico de ocupación del territorio venezolano ha sido condicionado negativamente por el contexto colonial en que se formó la nación, cuyo propio carácter indujo

---

<sup>6</sup> De la abundante bibliografía existente sobre el tema, bastará recordar el texto fundacional de Cardoso y Faletto (1969).

la localización de las ciudades hacia los puertos a través de los cuales la metrópoli extraía los productos que interesaban a su economía. Semejante dinámica habría sido ratificada e incluso profundizada en las etapas históricas siguientes, particularmente en la del llamado desarrollo capitalista dependiente en la cual las inequidades sociales y económicas inherentes a ese modelo se habrían visto potenciadas por los desequilibrios territoriales preexistentes, conduciendo al estancamiento de las regiones no-centrales, las cuales son marginadas del proceso y el crecimiento de la marginalidad urbana en la región central, al no ser esta capaz de absorber la gran cantidad de migrantes provenientes de las regiones estancadas<sup>7</sup>. Adicionalmente esto habría determinado que la localización de las ciudades resultara divorciada de la localización de recursos naturales de carácter estratégico, lo cual, de acuerdo a los defensores de esa tesis, sería irracional, por lo que se propone un nuevo modelo de desarrollo territorial cuyo objetivo tiene que ser el crecimiento y desarrollo de las regiones periféricas, puesto que en la medida que ello se logre se obtendrá progresivamente una ocupación territorial más racional y eficiente<sup>8</sup>, sin que se explique cuáles serían los parámetros que permitirían evaluar esas mayores racionalidad y eficiencia. Más que rebatir tales planteamientos -cosa que ya se ha ensayado en otras ocasiones<sup>9</sup>- en las páginas que siguen se aspira a ofrecer una interpretación alternativa de la lógica del ordenamiento territorial venezolano que permita explorar opciones de política que pudieran resultar más fructíferas, sobre todo en consideración de las profundas mutaciones que encara la realidad urbana del siglo XXI.

### **La lógica territorial de la sociedad implantada<sup>10</sup>**

Razones geo históricas y geo económicas que trascienden las relaciones de dependencia fueron determinantes en la conformación del espacio venezolano a partir del proceso de implantación de la sociedad colonial entre los siglos XVI y XVII, influyendo en la desigual ocupación de un territorio vasto, geográficamente complejo y previamente muy poco poblado, induciendo la formación de tres macro-regiones geo económicas que, pese a las transformaciones ocurridas a lo largo de los siglos, se mantienen como el gran legado territorial: la Costa-montaña, integrada por Los Andes, la cuenca del Lago de Maracaibo, la Cordillera del Norte y la Costa Caribe; los Llanos, constituida por la formación de sabanas y mesas del centro de Venezuela; y Guayana, conformada por los territorios al Sur del Orinoco que integran el llamado Escudo Guayanés<sup>11</sup>.

En la primera, que incluyendo las islas comprende el 20 por ciento del territorio nacional, se encuentran las tierras agrícolas más fértiles del país, favorecidas además por la accesibilidad a las rutas marítimas del Caribe, lo que ha influido para que, ya desde el período colonial, en ella se localizaran las principales ciudades. En la segunda, que comprende el 35 por ciento del territorio, predominó tradicionalmente una actividad ganadera de tipo extensivo, caracterizada por su elevada demanda de tierras, baja demanda de fuerza de trabajo y escasa compatibilidad con la proliferación de aglomeraciones urbanas. La tercera, que abarca el restante 45 por ciento del territorio, se caracteriza por la presencia de espectaculares escenarios naturales y extraordinarias reservas minerales e hidráulicas; los escasos asentamientos humanos de significación han tendido a localizarse a lo largo del río Orinoco, sin duda a causa de las facilidades de transporte. Muchos autores han insistido en que, dadas esas peculiaridades, es preferible conservarla lo más cercana posible a su estado natural y como reserva hidráulica y eléctrica para el resto del país<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> CENDES (1971: tomo I, p. II).

<sup>8</sup> Travieso y Pacheco (1999: 7-9).

<sup>9</sup> Negrón (1995 y 2001).

<sup>10</sup> Un análisis del proceso histórico de ocupación del territorio venezolano puede verse en Ríos y Carvallo (1990).

<sup>11</sup> Negrón (1978).

<sup>12</sup> Arismendi (2007: 138).

En 1873, cuando se realiza el primer Censo Nacional, la primera de esas macro-regiones concentraba el 65 por ciento de la población, contra el 32 en la segunda y apenas 3 en la tercera. Para 1936, en los albores de la transición demográfica contemporánea de Venezuela, la tercera se mantenía *grosso modo* inalterable, pero la primera había ascendido al 80 por ciento y la segunda descendido al 18. Además de las características propias de las actividades económicas predominantes en cada una de esas regiones en las distintas etapas históricas, hay al menos otros dos factores que han influido fuertemente sobre la distribución territorial de la población venezolana y la localización de las actividades productivas: las sangrientas guerras del siglo XIX, cuyo escenario principal fueron los Llanos y que no finalizaron hasta entrado el siglo XX, y la presencia de la malaria que afectó sobre todo a esa misma región, lográndose erradicarla sólo en la década de 1940<sup>13</sup>.

Otro antecedente que precisa ser destacado es lo tarde que ocurre la integración del territorio de la Venezuela actual: para 1920 únicamente la región que comprendía los puertos de La Guaira y Puerto Cabello y las ciudades de Caracas y Valencia tenían una adecuada infraestructura vial, constituida por carreteras pavimentadas y ferrovías, que garantizaba su integración interna. Causa y efecto a la vez de la localización en ella del estrato más poderoso de la clase dominante nacional y sus instituciones, era igualmente un factor de atracción para los sectores más cultos y dinámicos de las clases medias y trabajadoras y las instituciones y empresas más importantes en la producción y difusión del conocimiento. De resto, las vinculaciones interregionales eran precarias, a veces virtualmente inexistentes: las regiones permanecían aisladas entre sí o, en los mejores casos, débilmente comunicadas por medio de escasos y precarios caminos de tierra y vías acuáticas; en algunas de ellas existían ferrocarriles pero caracterizados por su no integración en sistema ferroviario nacional alguno, lo que hacía que su impacto se circunscribiera, en la mejor de las hipótesis, al ámbito regional. El proceso de integración comenzará precisamente al amparo de la expansión de la economía petrolera de modo que ya para 1947 puede hablarse de la existencia de un sistema nacional de vialidad, aunque todavía la mayoría de las carreteras seguían siendo no pavimentadas y casi todos los ferrocarriles habían sido abandonados<sup>14</sup>.

### **Bajo el signo de la renta: economía petrolera, modernización y urbanización**

En efecto, los orígenes del proceso contemporáneo de urbanización en Venezuela están asociados al surgimiento de la actividad exportadora de petróleo como dinamizador de la economía, el cual claramente se ubica en la década de 1920. En 1926 el valor de las exportaciones petroleras supera por primera vez al de las tradicionales exportaciones agrícolas y en adelante no hará más que incrementar su preponderancia, llegando ya en 1929 a cuadruplicarlas<sup>15</sup>. Al inicio de esa década ninguna ciudad venezolana alcanzaba los 100.000 habitantes y sólo siete superaban los 10.000, representando entre todas el 8,5 por ciento de la población nacional<sup>16</sup>; Caracas, la aglomeración principal, representaba el 3,7 por ciento con poco más de 92.000 habitantes mientras que la población urbana<sup>17</sup> apenas alcanzaba al 16,4 por ciento de la total. Es también a

---

<sup>13</sup> En 1916 se registra "una intensa y catastrófica epidemia de paludismo que... azota a los llanos venezolanos"; las estadísticas oficiales indican que entre 1905 y 1935 ocurrieron en el país poco más de 220.000 defunciones por paludismo, lo que corresponde al 12,5 por ciento del total de defunciones del período (Rodríguez y Pinzón, 1993). En los últimos tres años sin embargo se ha registrado un repunte de la enfermedad, ahora concentrada en el sur del estado Bolívar, estimándose llegar a los 350.000 casos al cierre de 2016.

<sup>14</sup> En 1945 fue creada la Comisión Nacional de Vialidad que dos años después presentó el Plan Preliminar de Vialidad, un detallado estudio que además de carreteras incluía también ferrocarriles y transporte acuático y aéreo, que durante todo el resto del siglo guiará la construcción de la infraestructura de transporte en todo el país.

<sup>15</sup> Baptista (2006: 58-59); Izard (1970: 186 y 200).

<sup>16</sup> Páez Celis (1975).

<sup>17</sup> Residente en centros con población mayor de 2.500 habitantes; la cifra se ha ido incrementando en los censos sucesivos y desde 1961 se consideran urbanos los centros con más de 10.000 habitantes.

partir de esos años que comienza la transformación de las variables demográficas de la sociedad venezolana<sup>18</sup>.

Una cuestión esencial para entender la dinámica que desde entonces se desencadenará es que ese dinamizador económico está constituido por el valor retornado de las exportaciones petroleras, esto es: por una **renta** percibida en exclusividad por el Estado y distribuida posteriormente hacia el resto de la sociedad y de las actividades. Esto significa que durante el dilatado período en el que prevalece ese estilo de crecimiento, cuyas primeras señales de agotamiento empiezan a manifestarse finalizando la década de 1970, las actividades productivas internas son de escasa significación relativa en la dinámica económica venezolana y en todo caso dependen estrechamente del comportamiento de las exportaciones petroleras<sup>19</sup>. Es a ello a lo que debe atribuirse el hecho de que para 1941, cuando están en pleno auge las actividades petroleras de exploración y explotación, la población de las siete ciudades petroleras significativas entonces existentes represente el 1,3 por ciento de la población nacional, mientras que en la capital de la República se concentraba ya el 8,4 por ciento, habiendo multiplicado por 3,5 su población de 1920<sup>20</sup>: es decir, la población tiende a concentrarse no en los centros más directamente vinculados a la extracción de los hidrocarburos -que es por lo demás una actividad intensiva en capital más que en mano de obra- sino en aquellos que cuentan con las mejores infraestructuras y equipamientos urbanos y desde los cuales se decide la distribución del valor retornado de las exportaciones<sup>21</sup>.

En 1936 Caracas, Maracaibo, Valencia, Barquisimeto y Maracay eran las cinco ciudades más pobladas de Venezuela, congregando el 14,4 por ciento de la población nacional y el 57,7 por ciento de la que habitaba en las 40 más grandes<sup>22</sup>; sesenta y cinco años más tarde, para el Censo de 2001, ellas seguían ocupando esas cinco primeras posiciones y, aunque ahora representaban el 34,8 por ciento de la población nacional, mantenían más o menos el mismo peso entre las 40 mayores con el 51,9 por ciento.

Ciertamente lo anterior no es casual, sino la prueba de que la dinámica de implantación de la sociedad venezolana desembocó en la configuración de un consistente sistema de ciudades que se constituyó en la principal base de sustentación de las distintas fases por las que atravesó su desarrollo. Como ha observado otro destacado historiador, «El pueblo y el paisaje venezolanos parecen establecidos y con fisonomía clara cuando comienza el siglo XIX, tanto como para sobrevivir a la hecatombe de las guerras de Independencia y los conflictos civiles que suceden luego de la fundación del Estado Nacional»<sup>23</sup>.

Es verdad que centros que históricamente habían ocupado posiciones destacadas en el sistema de ciudades, como Caripito, Villa de Cura o Río Caribe, hoy han pasado a un remoto segundo plano, pero para el año 2000, entre las 40 áreas metropolitanas más pobladas sólo cinco, cuatro de ellas asociadas a la actividad petrolera, fueron fundadas o pasaron a ser centros de significación en el siglo XX.

---

<sup>18</sup> A los interesados en estos aspectos se recomiendan los ensayos contenidos en Freitez, ed. (2011).

<sup>19</sup> Palacios (1993). En la actualidad, ese cuadro de la economía nacional se ha agravado debido a las políticas puestas en práctica por el llamado Socialismo del siglo XXI (v. García Larralde et al., 2010).

<sup>20</sup> Negrón (1982).

<sup>21</sup> A este respecto es interesante la reflexión del historiador Germán Carrera Damas: «Me atrevería a pensar que desde el punto de vista del sistema regional, lo que se produce bajo el impacto del factor dinámico petróleo no es otra cosa que la acentuación de la tendencia histórica al predominio de la provincia de Caracas... Ya desde comienzos del siglo XVII es visible que la provincia de Caracas cuenta con lo que llaman los economistas ventajas comparativas, respecto de otras provincias, y desde entonces se inicia una especie de despegue de la provincia de Caracas, en contraste con el estancamiento de otras provincias» (Carrera Damas, 1991, 154-155).

<sup>22</sup> Negrón (2001: 76).

<sup>23</sup> Pino Iturrieta (2007: 263-264).

## **El legado del siglo XX**

Contrariamente a un punto de vista muy arraigado en la opinión pública pero también en las elites políticas e intelectuales del país, el balance de la urbanización venezolana en el siglo XX arroja un saldo positivo en términos sociales, políticos y culturales, incluso urbanísticos, tal como se argumentará a continuación.

El logro más importante de ese proceso fue, justamente, la plena urbanización de la población: en 1940, en un país de 3.700.000 habitantes, el 77% era rural; en 2010, en uno de 29.000.000, casi ocho veces mayor, más del 90% era urbano, a lo que se añade la realidad identificada en 2001 por el Centro Hábitat de Naciones Unidas, según el cual ñen sentido estricto el mundo está completamente urbanizado, pues el campo de fuerzas que forman las ciudades tiene el poder de conectar todos los lugares y todas las personas en una unidad productiva que se adapta constantemente<sup>24</sup>.

La población rural disminuyó en 800.000 habitantes y la urbana se multiplicó por 25. Esto significó un profundo cambio político, cultural y social de la nación que incidió en las condiciones de vida y las expectativas de la población; además, en paralelo ocurrió un importante proceso de democratización de la sociedad aunque, como sucedió en el resto de la región, la urbanización maduró antes que la sociedad civil, lo que dará origen a contradicciones y problemas que se analizarán más adelante

Un sólido proceso de desarrollo de la ingeniería y la arquitectura colocó al país como referente internacional. Pero al lado de esos indiscutibles avances ocurre que más de la mitad de la población urbana nacional habita hoy en asentamientos informales, originando la paradoja de un país de ciudades donde una parte significativa de sus habitantes registra un acceso limitado al derecho a la ciudad, lo cual se traduce en un evidente déficit de ciudadanía. Esto revela, pero a la vez retroalimenta, una grave situación de desigualdad no sólo económica y urbanística sino también psicosocial y cultural que se manifiesta en un generalizado menosprecio de los habitantes de los barrios, visión que expresa ejemplarmente Arturo Usler Pietri, uno de los intelectuales más influyentes de la Venezuela de siglo pasado. Se la ilustrará citando uno de los varios artículos en los cuales abordó el tema pero que tiene una singularidad que le da un significado especial: publicado originalmente en el Papel Literario de El Nacional en enero de 1974, ese mismo diario, cuya importancia está fuera de discusión, consideró oportuno volverlo a publicar en febrero de 2011 como homenaje al escritor en ocasión de cumplirse diez años de su fallecimiento, con lo cual, evidentemente, endosaba los puntos de vista expresados en él: ñEn esa zona no-urbana que rodea a Caracas, se está desarrollando un estilo de vida que comprende alrededor de quinientas mil personas.

Es una forma de asociación primitiva caótica, insalubre, que favorece la promiscuidad y el delito y que desconoce valores y normas fundamentales de nuestra civilización. Sin espacio, sin orden, sin ley, sin higiene en hacinamiento inorgánico y destructivo, en perpetua situación de autodefensa y agresión, atezados de necesidades, abandonados a los instintos, privados en muchos casos de una formación familiar, abandonados del padre, entregados a los muy limitados recursos y posibilidades de una mujer sola y pobre, cargada de hijos, en una especie de matriarcado anacrónico, centenares de millares de venezolanos se encuentran segregados de los más elementales bienes de una sociedad urbana.

---

<sup>24</sup> UNCHS Habitat (2001: 8).

«Esa forma de vida tiende a crear una mentalidad, una manera de ser, unos hábitos antisociales que hacen muy difícil la incorporación a una civilización urbana»

«Están en una ciudad, por lo menos al borde de ella, pero no en lo económico, ni en lo social forman parte de ella. No están incorporados»<sup>25</sup>.

Esa reflexión es refrendada en 1991 con una frase con resonancias de juicio inapelable; refiriéndose ahora al tema específico de los barrios caraqueños, sentencia: «Lo que ha ocurrido en este medio siglo en Caracas es irreparable»<sup>26</sup>.

Pese a lo que sostienen prejuicios tan arraigados como débilmente sustentados, el tamaño de las ciudades venezolanas, en particular de la capital y las cuatro otras principales áreas metropolitanas, no es excesivo en comparación con otros países de la región (p. ej., Chile); por el contrario, Venezuela registra los índices de primacía urbana más bajos de toda América Latina.

Los «desequilibrios territoriales»: por razones históricas, pero también geo-ambientales, el sistema venezolano de ciudades se ha concentrado al norte del Orinoco, más específicamente en la llamada unidad costero-montañosa. Esto ha alimentado la idea de los llamados desequilibrios territoriales: la UCM cuenta con el 70% de la población nacional y apenas el 20 % del territorio, sin embargo se pasa por alto que esa superficie de 182.500 Km<sup>2</sup> supera en 50.000 Km<sup>2</sup> la de Inglaterra y que su densidad poblacional es de 75 hab/Km<sup>2</sup>, sensiblemente inferior a la de Costa Rica (96). La falacia de seguir la localización de los recursos naturales.

### **El siglo XXI y la reinención de la ciudad**

Sin embargo, la revolución tecnológica de nuestros días ha puesto en entredicho la forma tradicional no sólo de entender la ciudad sino también, como es lógico, de gobernarla y planificarla. Como afirma Richard Rogers, «Tanto en el mundo desarrollado como en el que está en vías de desarrollo, el impulso protagonizado por las ciudades parece estar llegando a su límite», concluyendo que «Estamos en el umbral de una nueva interacción entre la gente, el conocimiento y el entorno, y en el corazón de este nuevo orden económico y espacial se halla la ciudad global, el alma mater en el centro de esta red de conocimiento»<sup>27</sup>.

A partir de su análisis del espectacular proceso de urbanización en China, Thomas J. Campanella sostiene que ese vasto país, apenas ayer profundamente rural, «se encuentra en el centro de una total reinención de la ciudad tal como la conocemos, forzando a los urbanistas de todo el mundo a recalibrar sus herramientas y supuestos más básicos y a desarrollar un vocabulario totalmente nuevo para describir y criticar el fenómeno urbano»<sup>28</sup>, tema al cual dedica íntegramente el último capítulo de su libro, titulado precisamente «China reinventa la ciudad».

Antonio Pasquali, quien no es arquitecto, urbanista ni geógrafo sino filósofo, lo ha planteado con singular claridad: «Esa pérdida del referente utópico» que caracterizó a la ciudad tradicional «¿hasta dónde compromete nuestra tradicional comprensión del fenómeno Ciudad; disponemos de mejores sistemas categoriales de remplazo? Pero antes que nada, ¿es realmente importante y prioritario entender más a fondo los procesos de aglomeración urbana? Sobre esto último la respuesta es no sólo afirmativa sino apremiante:

---

<sup>25</sup> Uslar Pietri (2011).

<sup>26</sup> Uslar Pietri (1991)

<sup>27</sup> Rogers (2000: 7 y 148).

<sup>28</sup> Campanella (2008: 15).

la precipitosa realidad, bajo el fuerte impulso de tecnologías siempre más innovadoras, viene dando vida a formas y modalidades inéditas del convivir en sus varios niveles, que terminarán originando nuevas políticas tout court y ciudades hoy apenas imaginables en su estructura y gobierno<sup>29</sup>. Si esto vale para la ciudad en general, vale más todavía para la venezolana

### ¿Dispersión o concentración urbana?

Lo que en definitiva está por detrás de las tesis que denuncian los supuestos desequilibrios territoriales y la macrocefalia no es otra cosa que una crítica a la concentración urbana y una apuesta por la dispersión, expresión de una pertinaz ideología antiurbana que ha permeado el pensamiento de las elites políticas y culturales venezolanas, independientemente de su orientación ideológica, al menos durante el último medio siglo<sup>30</sup>. Sus formulaciones originales más sistematizadas se inspiran en el citado estudio del CENDES de 1971 y se remontan a los documentos preparatorios del V Plan de Desarrollo de la Nación<sup>31</sup> y algunos documentos de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano de Caracas, donde llegó incluso a plantearse formalmente la posibilidad de mudanza de la capital de la República como alternativa para enfrentar sus problemas<sup>32</sup>; el autor ha refutado esos enfoques en numerosas ocasiones, por lo que se abstiene de insistir aquí en la materia<sup>33</sup>.

Hoy en día abundan las evidencias de que la concentración urbana no es un impedimento al desarrollo económico y social sino que, antes por el contrario, pareciera una condición necesaria: como lo enfatiza un estudio reciente, *La urbanización y el PIB per cápita tienden a moverse en estrecha sincronía conforme los países se desarrollan*<sup>34</sup>. Esto ha sido comprobado a través de numerosos estudios empíricos, contándose entre los más recientes uno que constataba cómo 150 áreas metropolitanas (entre las cuales figuran muchas latinoamericanas, pero ninguna venezolana) generaban el 46 por ciento del valor agregado bruto mundial contando solamente con el 12 por ciento de la población; el estudio concluye afirmando que las metrópolis forman las bases de las economías nacionales e internacionales<sup>35</sup>.

En esa línea de pensamiento un equipo de la Universidad de Toronto acuñó el concepto de mega-región, una nueva entidad territorial que, afirman, estaría constituida por grupos integrados de ciudades con sus respectivos *hinterlands* suburbanos a través de los cuales el capital y el trabajo pueden relocalizarse a muy bajo costo, representando la nueva unidad económica natural que emerge cuando las regiones metropolitanas no sólo crecen verticalmente y se hacen más densas sino que también lo hacen hacia afuera y se imbrican una dentro de otra. Quizá lo más interesante del enfoque es que a la mega-región se la define por su importancia económica más que por su tamaño poblacional, estableciéndose como umbral mínimo la capacidad de generar un producto del orden de los 100.000 millones de dólares por año. Esto permitió a los citados autores identificar 40 mega regiones en todo el mundo (de las cuales 3 en América Latina) que, pese a concentrar sólo el 17,7 por ciento de la población mundial, generan el 66 por ciento de la actividad económica, patentan el 85,6 por ciento de las innovaciones y alojan el 83,3 por ciento de los científicos más citados<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Pasquali (2011: 102).

<sup>30</sup> Por ejemplo, el proyecto bandera del chavismo, el ya mencionado Eje Orinoco-Apure, no es en esencia otra cosa que la llamada Conquista del Sur del primer gobierno del democristiano Rafael Caldera (1970-74).

<sup>31</sup> CORDIPLAN (1974).

<sup>32</sup> OMPU (1974: 44-45).

<sup>33</sup> Para los interesados remitimos a dos textos básicos: Negrón (2011) y Negrón (2001).

<sup>34</sup> Mac Kinsey Global Institute (2012).

<sup>35</sup> Metropolitan Policy Program (2010).

<sup>36</sup> Florida, Gulden, Mellander (2007).

## **El caso venezolano**

Ha sido esa distribución de la población, comúnmente definida como desequilibrada por concentrar el 60 por ciento de los habitantes en el 20 por ciento del territorio -la Costa-montaña-, la que ha dado origen a las prédicas relativas a la necesidad de implementar políticas de desconcentración y que ha conducido a extravagancias como la de establecer como òproyecto banderaò de la Nación el pretendido desarrollo del eje Orinoco-Apure. En lo fundamental tales prédicas se basan en dos supuestos: que es hacia el escasamente poblado sur que se localizan los recursos naturales que sustentan el desarrollo de la nación y que el arco costero montañoso presenta graves problemas debido a su saturación poblacional. El primero de esos aspectos ya ha sido refutado, demostrando cómo es que las ciudades, antes que un obstáculo al desarrollo, constituyen la verdadera riqueza de las naciones al hacer posible no sólo la explotación de los recursos naturales (de la propia nación o de otras) sino, sobre todo, su efectivo aprovechamiento en función del progreso de la sociedad. En lo relativo al segundo hay que destacar que, con unos 182.500 km<sup>2</sup>, la Costa-montaña venezolana supera en 50.000 km<sup>2</sup> la superficie de Inglaterra, cuya población, una de las más prósperas del mundo, prácticamente duplica la de Venezuela; su densidad, que ronda los 75 hab/km<sup>2</sup>, resulta inferior incluso a la de una nación como Costa Rica: aun cuando concentra 24 de las 36 áreas metropolitanas mayores de 100.000 habitantes que existían en 2001<sup>37</sup>, se trata de un territorio que está lejos de la congestión, siendo considerables las distancias entre muchas de sus aglomeraciones metropolitanas.

A la luz de las reflexiones precedentes relativas al rol de las concentraciones urbanas en la dinámica económica y social de las sociedades contemporáneas, la fuerte concentración de la población venezolana en la unidad Costa-montaña, antes que como un hándicap, como ha sido la visión predominante entre nosotros, debe ser leída como una oportunidad excepcional para sentar las bases de un estilo de desarrollo que permita dejar atrás el modelo rentista.

Aunque no es posible identificar en ella un equivalente exacto de la mega-región en los términos definidos por Florida, Gulden y Mellander, sí existe lo que pudiera definirse como una mega-región en ciernes constituida por el sistema de áreas metropolitanas articulado alrededor de Caracas y que se extiende desde el área metropolitana de Guarenas-Guatire en el este hasta el área metropolitana de Puerto Cabello en el oeste.

---

<sup>37</sup> Siempre que no se diga lo contrario, en lo adelante se citarán las cifras de población del Censo de 2001 para las áreas metropolitanas venezolanas tal como están definidas en Negrón (2001: 60-75).



Se trata de una galaxia urbana que ya en 2001 superaba los 7 millones de habitantes y engloba nueve de las mayores áreas metropolitanas nacionales, totalmente conectada por una autopista con un desarrollo de 240 kilómetros entre sus extremos, la cual será reforzada por la terminación del Ferrocarril de la Región Central actualmente en construcción.

ÁREA METROPOLITANA	POBLACIÓN	RANGO
A.M. Caracas	3.036.490	1
A.M. Valencia	1.546.858	2
A.M. Maracay	894.724	5
A.M. Ciudad Losada	538.533	8
A.M. Guarenas . Guatire	340.557	11
A.M. Litoral Vargas	294.747	13
A.M. Puerto Cabello	229.492	20
A.M. La Victoria	207.376	22
A.M. Los Teques	188.630	25
<b>Total</b>	<b>7.277.407</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo 2001.

Aunque no se cuenta con datos que permitan calcular el PIB regional, no hay duda en cuanto a que tiene que ser el más alto entre las regiones venezolanas<sup>38</sup>. Actualmente aloja un número sustancial de las mejores universidades e institutos de educación superior nacionales, así como varios de los mejores centros de investigación, lo que determina la concentración en ella de una extraordinaria masa de saber. Pero además

<sup>38</sup> Para el año 2008 la revista **América Economía** estimaba un PIB para la ciudad de Caracas de \$ 42.722 millones, lo que la colocaba en la décima posición entre 50 ciudades estudiadas.

congrega la mayoría abrumadora de las actividades del terciario superior existentes a escala nacional<sup>39</sup> y más del 50 por ciento del valor agregado de la industria manufacturera y del 60 por ciento del empleo<sup>40</sup>. A ello debe agregarse que en su ámbito se localizan el Aeropuerto Internacional de Maiquetía, actualmente el principal del país, y la Base Aérea de Palo Negro, cerca de Maracay, que de acuerdo a muchos expertos sería el lógico sustituto del anterior; cuenta además con los puertos de La Guaira y Puerto Cabello, también este el principal del país.

Desde luego, la concentración urbana no es en sí misma indicador de desarrollo social y económico: abundan los ejemplos de enormes aglomeraciones de personas pobres, de escasa productividad, débilmente vinculadas a la economía global y con fuerte dependencia del Estado nacional; además que al tamaño poblacional, el concepto de mega-región está asociado a la dimensión del mercado, la fortaleza económica de las actividades que aloja, la capacidad atraer -y retener- trabajadores altamente capacitados y desarrollar innovaciones relevantes.

En el caso que nos ocupa la situación actual es, para decir lo menos, preocupante: pese a su potencial, desde mediados de la década de 1980 su evolución ha sido en extremo contradictoria y desordenada, registrando graves déficits en materia de infraestructura por deterioro, obsolescencia o carencia, constituyéndose en peligrosos cuellos de botella para un crecimiento sano; a ello se suman los problemas de exclusión social<sup>41</sup> y los de gobernabilidad: 35 municipios autónomos repartidos entre 5 entidades político administrativas diferentes cuya institucionalidad está muy erosionada. Además, su base económica -como por lo demás la de toda la nación- se ha deteriorado gravemente y se ha incrementado la dependencia de la renta petrolera y, por ende, del Gobierno Nacional.

### **Las claves del éxito de las ciudades**

El poder de las ciudades contemporáneas está asociado a dos cuestiones fundamentales: por una parte, a que es en ellas donde se alojan los nodos que conectan a la sociedad con el resto del mundo a través de las redes técnicas de los transportes y las telecomunicaciones, de las empresas transnacionales, de las redes universitarias y de la investigación, de los medios de comunicación y de los mercados financieros<sup>42</sup>; por la otra, a su capacidad para concentrar y potenciar el talento y la creatividad de los hombres. La pregunta que surge entonces es: ¿por qué, en un mundo que ha alcanzado tan elevado grado de urbanización y en el cual la movilidad, particularmente de los capitales y el talento, es tan alta, las redes de más largo alcance se concentran establemente en un número reducido de ciudades?

Dematteis lo explica por òla presencia de un conjunto de factores locales específicos a los cuales se da el nombre de *milieu urbano*<sup>43</sup>, cuya importancia está asociada al rol crucial que juega el conocimiento en el éxito de las ciudades contemporáneas, una variable indisociable del individuo, cuya movilidad es directamente proporcional a su talento. La idea ha sido magníficamente resumida por el dos veces alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa afirmando que òEn la sociedad postindustrial o de la información, el conocimiento es el factor determinante del progreso económico y está vinculado a las personas. Una ciudad con solidaridad y armonía social, hermosa, con autoestima y con una gran calidad de vida atrae de manera sostenida el

---

<sup>39</sup> Solamente el Área Metropolitana de Caracas concentra casi el 50 por ciento del empleo en ese sector (Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana, 1998:73, Cuadro V-19).

<sup>40</sup> Negrón (2001:120).

<sup>41</sup> Más del 50 por ciento de la población en asentamientos informales, mientras que, de acuerdo al **Atlas de Desarrollo Humano** de 2004, en 4 de las 9 áreas metropolitanas que la conforman todos los municipios registran índices inferiores a la media nacional.

<sup>42</sup> Dematteis (1998/99).

<sup>43</sup> Idem.

desarrollo económico, precisamente porque son esas las variables que, junto a la tolerancia, más atraen a las personas de talento, a los trabajadores calificados, a los generadores de innovación.

¿Pero qué es, en fin de cuentas, ese *milieu* o medio urbano? Él está integrado por un variado conjunto de condiciones, en parte naturales pero, sobre todo, producidas a lo largo de períodos históricos relativamente prolongados. Entre las primeras se cuentan la localización geográfica, el clima, la topografía, la vegetación y el paisaje; entre las segundas la infraestructura, la conectividad, el capital humano, el ordenamiento institucional, la seguridad, el clima cultural y el patrimonio arquitectónico y urbanístico. No hay espacio ahora para entrar en un análisis detallado de la cuestión, pero es evidente que si la mega-región Caracas-Valencia cuenta con excelentes condiciones naturales, en lo referente a las producidas no sólo registra niveles francamente insatisfactorios sino que incluso enfrenta procesos regresivos. Y esto, evidentemente, coloca una fuerte hipoteca sobre su futuro.

### Vindicación de la ciudad

En diversas oportunidades hemos ensayado la crítica a esa extraña fobia hacia las ciudades prevaleciente en las élites políticas y culturales venezolanas, bien instaladas en ellas pero pregonando constantemente la necesidad de frenar su crecimiento y actuando frecuentemente en consecuencia<sup>44</sup>. Fobia que se ha hecho particularmente intensa durante los años del llamado Socialismo del siglo XXI, un período en el cual muchas ciudades de la región que se daban por desahuciadas -Bogotá, Guayaquil, Lima, para apenas mencionar unas pocas- han conocido un espléndido renacimiento mientras Caracas y nuestras principales ciudades se hunden en el atraso y el caos<sup>45</sup>. Hoy es imperioso escuchar con atención la advertencia de Jane Jacobs, quien advertía que «Las sociedades y civilizaciones cuyas ciudades se estancan, no se desarrollan ni vuelven a florecer. Se deterioran»<sup>46</sup>: rescatar nuestras ciudades de la extrema degradación a la que han sido sometidas será una tarea compleja y costosa, pero imprescindible si se quiere garantizar un futuro para esta sociedad.

<sup>1</sup> La “Perspectiva de la influencia global de las ciudades emergentes con base en sus fortalezas y vulnerabilidades” coloca a Caracas en el cuadrante más bajo (altas vulnerabilidades y bajas fortalezas) junto a ciudades como Nairobi o Lagos, mientras que Bogotá se coloca en el más alto (bajas vulnerabilidades y altas fortalezas) junto a Beijing, Shanghái y Shenzhen (A. T. Kearney, 2012); en el ranking de ciudades de América Latina que anualmente hace la revista **América Economía** desde el año 2000 Caracas ocupa sistemáticamente los últimos lugares.

<sup>1</sup> Jacobs (1985).

### BIBLIOGRAFÍA

- Arismendi, José (2007), «Presentación geográfica de las formas de relieve», en **GeoVenezuela 2**, Fundación Empresas Polar, Caracas.
- Baptista, Asdrúbal (2006), **Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-2002**, Fundación Empresas Polar, Caracas.
- Campanella, Thomas J. (2008), **The Concrete Dragon. China's Urban Revolution and what it Means for the World**, Princeton Architectural Press, New York.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1969), **Dependencia y desarrollo en América Latina**, Siglo XXI, México, DF.

---

<sup>44</sup> Negrón (2011).

<sup>45</sup> La “Perspectiva de la influencia global de las ciudades emergentes con base en sus fortalezas y vulnerabilidades” coloca a Caracas en el cuadrante más bajo (altas vulnerabilidades y bajas fortalezas) junto a ciudades como Nairobi o Lagos, mientras que Bogotá se coloca en el más alto (bajas vulnerabilidades y altas fortalezas) junto a Beijing, Shanghái y Shenzhen (A. T. Kearney, 2012); en el ranking de ciudades de América Latina que anualmente hace la revista **América Economía** desde el año 2000 Caracas ocupa sistemáticamente los últimos lugares.

<sup>46</sup> Jacobs (1985).

- Carrera Damas, Germán (1991), **Una nación llamada Venezuela**, 4ª edición, Monte Ávila Editores, Caracas.
- CENDES (1971), **Desarrollo urbano y desarrollo regional**, 2 vols., Congreso Nacional de Arquitectos, Caracas.
- CORDIPLAN (1974), **Centros poblados para la desconcentración nacional**, mimeo, Caracas.
- Dematteis, Giuseppe (1998/99), "Non basta una forte identità, la città vive solo se è un nodo", en **Telèma**, Anno IV, N° 15, Roma.
- Florida, Richard, Tim Gulden, Charlotta Mellander (2007), **The Rise of the Mega Region**, The Martin Prosperity Institute, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Toronto.
- Freitez, Anitza, ed. (2011), **La población venezolana 200 años después**, Universidad Católica Andrés Bello-AVEPO, Caracas.
- Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana (1998), **Caracas Metropolitana. Compendio Estadístico**, FPECM, Caracas.
- García Larralde, Humberto et al. (2010), **Venezuela necesita cambiar de rumbo**, <http://www.pensarenvenezuela.org>.
- Izard, Miguel (1970), **Series estadísticas para la historia de Venezuela**, Universidad de Los Andes, Mérida.
- Jacobs, Jane (1985), **Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life**, Vintage Books, Random House, New York.
- Kearney, A. T. and The Chicago Council on Global Affairs (2012), **Global Cities Index and Emerging Markets 2012**, <http://www.atkearney.com/gbpc/global-cities-index/full-report>.
- Mac Kinsey Global Institute (2012), **Urban world: Cities and the rise of the consuming class**.
- Metropolitan Policy Program (2010), **Global Metro Monitor. The path to economic recovery: A preliminary overview of 150 global metropolitan economies on the wake of the great recession**, The Brookings Institution, LSE Cities, Deutsche Bank Research.
- Negrón, Marco (1978), **El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela**, mimeo, CENDES-UCV, Caracas.
- Negrón, Marco (1982), "Los orígenes de la urbanización contemporánea en Venezuela: El crecimiento sin acumulación entre 1920 y 1945", en **Urbana**, N° 4, Caracas. (1995),
- Marco Negrón (1995), **Situación y perspectivas de las políticas territoriales y urbanas en Venezuela: Un diagnóstico de los últimos veinte años (1976-1996) y plan de acción (Borrador del Informe Nacional para Hábitat II: Aspecto urbano)**, documento inédito (el documento oficial presentado en la conferencia de Estambul sufrió modificaciones significativas por parte de funcionarios del Ministerio del Desarrollo Urbano que no fueron consultadas con el autor).
- Negrón, Marco (2001), **Ciudad y modernidad: El rol del sistema de ciudades en la modernización de Venezuela 1936-2000**, Ediciones Instituto de Urbanismo/Comisión de Estudios de Postgrado FAU-UCV, Caracas.
- Negrón, Marco (2011), "La democracia y el miedo a la ciudad. Cuarenta años de contradicciones urbanas y territoriales en Venezuela", en Otamendi, Félix y Tomás Straka, eds., **Venezuela, República Democrática**, Grupo Jirahara A. C., Barquisimeto.
- OMPU (1974), **Caracas 2000. Resumen**, Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, Caracas.
- Páez Celis, Julio (1975), **Ensayo sobre demografía económica de Venezuela**, 2ª edición, Edoven, Caracas.
- Palacios, Luis Carlos (1993), "El desarrollo y la planificación urbana en Venezuela", en **Urbana**, N° 12, Caracas.
- Pasquali, Antonio (2011), "La ciudad", en **La comunicación mundo. Releer un mundo transfigurado por las comunicaciones**, Comunicación Social, Sevilla-Salamanca-Zaragoza.

- Peñalosa, Enrique (2003), «La ciudad y la igualdad», en **El Malpensante**, N° 45, Bogotá.
- Pino Iturrieta, Elías (2007), «Del poblamiento independentista a la Venezuela prepetrolera», en **Geo Venezuela 1**, Fundación Empresas Polar, Caracas.
- Ríos, Josefina y Gastón Carvallo (1990), **Análisis histórico de la organización del espacio en Venezuela**, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela, Caracas.,
- Rodríguez, Jeannette y Víctor Pinzón (1993), «La aplicación del DDT en la lucha antimalárica en Venezuela (1945-1948)», en **Anuario**, 2ª etapa, N° 5, Instituto de Estudios Hispanoamericanos, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Rogers, Richard (2000), **Ciudades para un pequeño planeta**, Editorial Gustavo Gili, S. A., Barcelona (la edición original en inglés es de 1997).
- Travieso, Fernando y José Luis Pacheco, coord. (1999), **Primer Plan Nacional de Desarrollo Territorial**, mimeo, Comisión para el Plan Nacional de Desarrollo Territorial, Caracas.
- Uslar Pietri, Arturo (1991), «La Caracas que no fue», en vv. aa., **El Plan Rotival, la Caracas que no fue**, Ediciones del Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Uslar Pietri, Arturo (2011), «O ranchos o desarrollo. La ingente necesidad de incorporar a los marginados», en **Papel Literario El Nacional**, 26/2/2011, Caracas

## VISIÓN SOBRE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN VENEZUELA

Académico Alfredo Cilento Sarli

*En las estructuras territoriales es mucho lo que se modifica y mucho lo que permanece. Lo que finalmente queda son huellas indelebles que se van apiñando, superponiendo y adaptando a las nuevas realidades; y que resultan de la constante pugna entre las fuerzas de cambio y las fuerzas de inercia o de resistencia territorial a la velocidad de las innovaciones históricas. Se trata de una prolongada y compleja metamorfosis derivada de la acumulación de inversiones sucesivas, innumerables y, muchas de ellas, prácticamente irreversibles.*

Rosa M. Estaba. La Construcción de un Territorio. Lunwerg Ed., 2000.

La idea de ordenar el territorio implica la existencia de un conjunto de espacios y componentes territoriales que requieren un orden determinado. El territorio actual o existente, ya tiene un orden impuesto por el conjunto de movimientos y asentamiento de la población, inversiones, actividades productivas y extractivas, red de comunicaciones que han estructurado el territorio a lo largo de la historia. En el caso venezolano, como lo he señalado en anteriores oportunidades, durante el siglo XIX las actividades de la economía agroexportadora (café, cacao, pieles) <sup>47</sup> definieron un precario e inconexo orden territorial. Luego, desde la segunda década del siglo XX, la exploración y explotación petrolera y minera estructuraron la actual organización del territorio, en un país que en el siglo XXI solo ha podido consolidar su total dependencia de las exportaciones petroleras, es decir del precio del barril de petróleo. En 2011 las exportaciones petroleras no alcanzaron al 5% de las exportaciones totales; y ese nivel no ha mejorado entre 2012 y 2015. En los últimos tres años las exportaciones petroleras representaron en promedio más del 96% del total de las exportaciones del país, la más alta tasa de dependencia jamás registrada desde que se comenzaron a llevar las cuentas nacionales a mediados del siglo XX.

Exportaciones no petroleras de Venezuela:

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
23,2%	31,2%	20,2%	16,9%	18,5%	19,6%	19,1%	17,1%	13,6%	11,6%	10,5%	6,3%	5,9%	5,2%	4,8%

Fuente/ Observatorio de la Economía Venezolana, 2012. Eumed.net.

Por el otro lado del asunto las importaciones crecieron, desde un valor de 16,7 millardos de dólares en 1.999 hasta un record de 59,3 millardos en 2012 (año electoral. En el 2015 las importaciones totales cayeron a 38,6

<sup>47</sup> Productos exportados en la tercera década siglo XIX: cacao, café, añil, algodón, azúcar, astas de res, ajo, aceite de coco, auyama, anís, almidón, bronce, cebada, cebadilla, coco, cebolla, caraota, chocolate, cuero de res, cuero de tigre, cuero de chivo, cocos de agua, cobre, dulce, esteras, guaco, ginebra, jengibre, maíz, maderas de tinte, monturas, naranja, palo de mora, papelón, papa, queso, ron y zarza.

millardos (BCV), como consecuencia de la reducción de las exportaciones petroleras por efecto de la caída del precio del barril de petróleo y de los volúmenes exportados. Estas cifras reflejan la progresiva parálisis del aparato productivo venezolano resultado de las políticas gubernamentales de estatización de la producción no petrolera del país y de estigmatización del capital privado. En 2015 el PIB de Venezuela tuvo un crecimiento de -5,7 % (Banco Mundial) y para 2016 se estima que bajó a -10 %, con una inflación de 700 % (FMI).

Frente a estas graves circunstancias la máxima prioridad social, política y económica será la puesta en marcha de un Plan de recuperación del aparato productivo del país. Esta urgencia está claramente expuesta en el documento *60 economistas presentan propuestas para resolver la crisis económica en Venezuela*<sup>48</sup> de enero de 2015. Lo prioritario es el desarrollo territorial, lo que implica un cambio profundo en el modelo de desarrollo basado en actividades extractivas: petróleo y minería; y en la creencia que siempre ha imperado en Venezuela de que el Estado es solo el que tiene la capacidad y la atribución de desarrollar al país, es decir populismo puro.

### **¿Ordenación del Territorio o Desarrollo Territorial?**

Tradicionalmente se ha entendido que la *ordenación del territorio* implica un proceso de planificación dirigido a establecer la ubicación sobre el territorio de los asentamientos humanos, las actividades productivas, la infraestructura y el equipamiento; y cómo, sobre ese dibujo del territorio, se deben manejar los espacios naturales y sus recursos. Se supone también que se define la política en materia de control y promoción de la ocupación y aprovechamiento del territorio, de acuerdo a los requerimientos del desarrollo nacional. Y se piensa que ese proceso debe preceder toda acción de intervención en el territorio, su configuración y sus recursos. Ello se materializaría a través de un sistema de planes que definen la localización de los componentes sociales y naturales sobre el territorio y de una acción pública dirigida a dar cumplimiento a dichos planes. La realidad es que todo ello ha sido poco más que letra muerta a pesar de que esta visión está claramente expuesta en el marco jurídico venezolano, particularmente en la Constitución de la República (2000) y en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983).

---

<sup>48</sup> <http://prodavinci.com/2015/01/22/actualidad/60-economistas-se-pronuncian-sobre-la-crisis-economica-en-venezuela-monitorprodavinci/>

El asunto es aceptar si la ordenación precede al desarrollo o viceversa. El *ordenamiento de territorio* es también definido como un proceso de programación de la localización espacial de los componentes de la estructura territorial, con el fin de instrumentar las estrategias de *desarrollo territorial*, con especial énfasis en los aspectos de localización de las actividades productivas, de las comunicaciones, de la distribución de la población y del manejo ambiental. Pero, el solo establecer la ubicación sobre el territorio los asentamientos humanos que ya existen, de las posibles actividades productivas, la infraestructura y el equipamiento necesarios; y sobre ese mapa del territorio manejar los espacios naturales y sus recursos, es letra muerta si no hay un potencial vigoroso de activo desarrollo y equipamiento territorial.

Existen tres grandes grupos de evidencias que dan cuenta de esta afirmación: 1) Existencia de planes de ordenación del territorio desactualizados, que de nada sirven para preceder y regir la gestión pública; 2) Inexistencia de planes para áreas que por ley son requeridos; y 3) Actuación generalizada por parte de instituciones públicas que van en contra de lo establecido en los planes de ordenación legalmente vigentes.<sup>49</sup>

En cuanto al *desarrollo territorial*, la CEPAL lo define como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio. El término desarrollo territorial establece al territorio como escenario del desarrollo. Se trata de un proceso integral que conjuga variables económicas, políticas, ambientales, sociales, institucionales y culturales, que opera en un espacio geográfico determinado para estructurar un proceso de desarrollo en forma sistémica. De tal manera que el desarrollo territorial implica la expansión de las capacidades productivas y de equipamiento, asociadas a un área geográfica particular donde viven y se comparten valores sociales, históricos, culturales y expectativas, en un espacio geográfico con sus recursos naturales, medios de producción y de infraestructura, que requerirán un ordenamiento, en la medida en que se localizan las actividades, para potenciar el desarrollo.

Pero este proceso de desarrollo socio-económico no puede ser decidido, y mucho menos impuesto, desde una oficina gubernamental. La cuestión fundamental es que el desarrollo del territorio no puede ser planificado desde la burocracia gubernamental, en tanto no se disponga de un plan consensuado con todos los actores

---

<sup>49</sup> María Andreina Salas Bourgoïn. Ordenación del territorio en Venezuela: incoherencias y contradicciones actuales+ Cuadernos del Cendes versión On-line ISSN 2443-468X CDC v.28 n.76 Caracas abr. 2011

económicos y sociales fundamentales, especialmente con el sector de producción y distribución de bienes y servicios, y con el sector exportador.

El concepto de *ordenamiento territorial* fue introducido en Francia en 1949 por el Ministerio de Reconstrucción y Vivienda con el fin de intervenir y reconstruir adecuada y organizadamente las ciudades casi-destruidas por los bombardeos y cañoneos de la guerra. Pero, ante el fracaso sistemático de la imposición de normas y planes para el ordenamiento, en 1994 se dictó una Ley de Desarrollo Territorial, donde quedó claramente establecido que lo fundamental es la promoción y el apoyo a las iniciativas de desarrollo de las actividades productivas, de creación de infraestructura y de satisfacción de los requerimientos humanos y principalmente la descentralización territorial. Justamente, el aspecto de promoción y apoyo a las actividades productivas, fue el éxito del Ministerio de Fomento y de la Corporación Venezolana de Fomento en el inicio del proceso de desarrollo territorial del país desde los años 40 a 70 del siglo XX, apoyadas decisivamente con la ejecución del Plan Preliminar de Vialidad del MOP de 1946.<sup>50</sup>

Con esta visión, el objetivo de la acción pública debe ser crear los incentivos necesarios para asegurar la movilización de recursos a favor del desarrollo territorial. Concebido durante un largo periodo como un componente de la política económica y de la política social, la ordenación del territorio se transformó progresivamente, tomando en cuenta todos los aspectos de las relaciones que mantienen el ciudadano con el territorio al que pertenece. En Francia ese debate desembocó en la ley del 4 de febrero de 1995 que definió la acción pública con el objetivo de «corregir las desigualdades de condiciones de vida de los ciudadanos vinculados a la situación geográfica; y, en materia demográfica, económica y de empleo, compensar las deficiencias territoriales». En esta perspectiva, la política de ordenación del territorio se modificó y para convertirse en un mecanismo de coordinación de las políticas de desarrollo económico, social, cultural, deportivo, educativo, formativo, de protección del medio ambiente, de empleo y de mejora de la calidad de vida.

En una perspectiva de desarrollo sostenible, la planificación del desarrollo incluye el desarrollo local, el desarrollo urbano, el desarrollo regional y el desarrollo territorial; las políticas sociales espacializadas y las políticas de vivienda; el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones; el equipamiento

---

<sup>50</sup> Sobre el Plan Preliminar de vialidad ver: Cilento Sarli, Alfredo y Martin Frechilla, Juan José. *Lecturas apropiadas para una historia de las ciencias tecnológicas en Venezuela. Estado y universidad: un siglo entre dos*. Segunda parte, Capítulo 5. Caracas, 2016. Inédito. (capítulo ya remitido a los miembros de la Comisión de Infraestructura de la AHIH en fecha 12/01/2017)

urbano y regional; la gestión de los recursos y de los residuos de la comunidad; la disponibilidad de los recursos hídricos y su gestión integral para asegurar su sostenibilidad; la preservación y desarrollo del medio ambiente, concebidos por ejemplo en gestión integrada de zonas costeras; la participación de los habitantes; y más educación para el desarrollo ambiental y la sostenibilidad.

### **Educación, Ciencia & Tecnología y Desarrollo Territorial**

En el siglo XXI ya la riqueza de las naciones no depende exclusivamente de los recursos naturales disponibles. Cada vez ha adquirido mayor importancia el desarrollo de sus recursos humanos. La cadena educación-ciencia-tecnología-innovación, es decir el conocimiento, se ha convertido en el siglo XXI en la fuente de riqueza más importante de las naciones desarrolladas. Marchando en dirección contraria Venezuela acentúa su dependencia del petróleo y la minería<sup>51</sup>, regresando a las políticas de los siglos XIX y XX. Y ese enfoque se manifiesta además con el maltrato a las instituciones educativas y académicas y la poca importancia asignada al desarrollo de ciencia, la tecnología y la innovación. Esto, potenciado por la fuga de talento capacitado que incluso comienza en las universidades, especialmente en postgraduados. Desde luego que el entorno social, político y económico agrava el problema y a las universidades y empresas se les imposibilita encontrar mecanismos para retener al personal calificado, en medio de la competencia global por el talento. No existen cifras oficiales que contabilicen el fenómeno de fuga de talentos que ha afectado la economía venezolana durante las últimas dos décadas. Algunos analistas estiman que más de 60 por ciento de los profesionales altamente calificados considera ejercer sus competencias en otros países debido a que las condiciones que ofrecen el mercado nacional y el entorno no garantizan un crecimiento personal y profesional cónsono sus expectativas. Desde luego, este es un obstáculo mayor para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en Venezuela, hoy en día variables básicas para el desarrollo territorial.

En América Latina el reconocimiento de la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo es muy reciente, como también son recientes los esfuerzos para introducir en la políticas públicas, la valoración del talento humano, del conocimiento, de la innovación y la competitividad como elementos necesarios para la inserción en los nuevos paradigmas globales. El emergente paradigma de la *sociedad del conocimiento*, fundado en el talento humano y en la idea de que la ciencia y la tecnología son herramientas fundamentales para propiciar el desarrollo, es clave en cualquier esfuerzo

---

<sup>51</sup> Las esperanzas de crecimiento puestas en el incremento del precio del barril del petróleo y en el desarrollo del arco minero de Guayana: como en el siglo pasado de minas e hidrocarburos.

para dilucidar y superar la realidad que se desea cambiar hoy se maneja la idea de que sin ciencia, tecnología e innovación no hay desarrollo<sup>52</sup>

Componentes fundamentales del desarrollo territorial son: el espacio geográfico regional, las metrópolis y su red de ciudades vinculadas, los sistemas de transporte y comunicaciones y los polos de desarrollo-zonas económicas especiales, Zona económica especial (ZEE o SEZ por sus siglas en inglés) es una región geográfica que posee una estructura legal especial que se orienta a una economía de libre Mercado, superando las leyes ordinarias de la nación; es decir, que las leyes de alcance nacional pueden ser suspendidas dentro de una ZEE. Por lo general la Finalidad de este tipo de asentamientos productivos es atraer e incrementar la inversión, particularmente la inversión directa por parte de inversores extranjeros (empresas o corporaciones multinacionales). La Venezuela que intente superar esta etapa de crecimiento negativo y destrucción del aparato productivo nacional requerirá indefectiblemente de la inversión de capitales extranjeros y nacionales. Estos polos deben, por consiguiente, combinar en un mismo territorio, empresas, centros de enseñanza superior y centros de investigación; y, para consolidarse, requieren una fuerte movilización de los actores locales, tanto públicos como privados. A diferencia de las Corporaciones de Desarrollo, las ZEE deben ser sostenidas por las colectividades locales, así como por las empresas y los centros de investigación, en particular aquellos vinculados con universidades e instituciones públicas de promoción de la investigación desarrollo e innovación; todo esto en función del desarrollo ordenado del territorio.

ACS/enero 2017

---

<sup>52</sup> Carlos Genatios y Marianela Lafuente. Prefacio, *Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*, Ediciones CITECI, 2007. Este libro de los académicos Genatios y Lafuente analiza exhaustivamente el rol de la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo del país.

## MARCO REGULATORIO DE LA ORDENACIÓN DE TERRITORIO EN VENEZUELA

### Dra. Ma. Mercedes Díez Negrillo

En 1958 las Naciones Unidas convocaron a dos reuniones internacionales de gran importancia para el desarrollo de la ordenación del territorio, el «Seminario celebrado en Tokio sobre «Planificación Regional» y la «Reunión de los Consejos Económicos Principales de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Comisión Económica para Europa sobre los Problemas de Planificación y Desarrollo Económico a escala Regional y los Estados Unidos» celebrada en Ginebra. Aunque no representaron conclusiones obligantes, estos dos eventos ayudaron a aceptar que el desarrollo económico va indisolublemente unido a la planificación física efectuada con método multidisciplinario. Europa empezó entonces, a definir políticas de ordenación del territorio y a plasmarlas en instrumentos legales internacionales y en leyes nacionales. Antes, en 1940, ya América había firmado la llamada Convención de Washington, para la protección de especies y espacios de los países de América.

#### Algunos instrumentos internacionales relacionados

CONVENIOS, ACUERDOS	AÑO	OBJETIVOS
Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas de los Países de América. Washington.	1940	Proteger a todas las especies y géneros de la flora y fauna de América de la extinción y preservar áreas de extraordinaria belleza, con énfasis en formaciones geológicas o con valor estético, histórico o científico.
Seminario sobre «Planificación Regional». Tokio	1958	Integrar la planificación procedente de las técnicas urbanísticas con la planificación surgida de las ciencias económicas y sociales, a través de un método interdisciplinario. Asimismo, llegar a la planificación integral total
«Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas». Ramsar.	1971	Su objetivo es la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo.
Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural	1972	Garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada uno de los Estados Partes en la presente Convención
Convenio 169 de la OIT	1989	Sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Art. 13 sobre derecho a su hábitat, tierras y territorios.
Convenio Europeo del Paisaje. Florencia	2000	Promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo.
Propuesta de la ONU sobre 17 nuevos Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015-2030		Nº 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Fuente: elaboración propia

Derivadas de los convenios, los países firmantes desarrollaron leyes nacionales. También Venezuela fue creando su marco regulatorio en esta materia.

### Normativa nacional relacionada con la Ordenación de Territorio

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.	1999	Incluye entre los derechos humanos, los ambientales, y ordena al Estado, en el artículo 128, que desarrolle una política de ordenación del territorio de acuerdo a los principios del desarrollo sustentable. Ordena también, la sanción de una ley orgánica
Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio	1983	Esta Ley marco es anterior a la sanción de la Constitución vigente, sin embargo, establece satisfactoriamente los principios y lineamientos de la ordenación territorial.
Ley Orgánica de Ordenación Urbanística	1987	Ley marco para ordenación urbana. Tiene como objetivo "Concretar en el correspondiente ámbito espacial urbano, el contenido del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los planes regionales de ordenación del territorio."
Ley Orgánica del Ambiente	2006	Establece que la ordenación del territorio es un instrumento para la planificación ambiental y que el Plan Nacional de Ordenación del Territorio es el instrumento fundamental.
Ley de Aguas	2007	Tiene por objeto establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de las aguas. Fija el ancho de la zona protectora de cuerpos de agua limitando las actividades en esta franja.
Ley de Bosques	2013	Ordena a los poderes públicos territoriales forestar los terrenos desprovistos de vegetación así como las áreas intervenidas, como compensación ambiental. Dicta normas de uso para espacios que protegen el patrimonio forestal.
Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas		Dispone que el uso a que se destinen los espacios demarcados como territorios indígenas tiene limitaciones relacionadas con el mantenimiento de las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas, la promoción de sus prácticas económicas y su participación en la economía nacional.
Ley de Zonas Costeras	2001	Proteger las costas del país habida cuenta de la longitud de sus fachadas Caribe y Atlántica, la zona en reclamación, la costa del lago de Maracaibo y el de Valencia, la del Lago Guri y la del río Orinoco.
Ley Orgánica de las Comunas	2010	La Ley dota a las comunas de ejes estratégicos de desarrollo territorial que son, según continua definiendo la Ley "la unidad territorial de carácter estructural supralocal y articuladora de la organización del Poder Popular y de la distribución espacial del desarrollo sustentable, endógeno y socialista, con la finalidad de optimizar las ventajas

		comparativas locales y regionales, los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios, la implantación y desarrollo de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios.ö
Ley del Plan de la Patria	2013	<p>El objetivo nacional N° 5 no orienta ni contiene disposiciones que directamente toquen la ordenación del territorio pero los objetivos estratégicos y generales si lo tocan indirectamente; el N° 5.1.3.6. tienen como fin òPreservar y manejar las áreas estratégicas para la conservación, tales como las Abraes (sic), por los beneficios vitales que se derivan de su conservación y su contribución a la suprema felicidad socialö.</p> <p>El objetivo estratégico N° 5.1.5.es òMejorar sustancialmente las condiciones socio ambientales de las ciudadesö, a través de cuatro acciones, entre las cuales, la N° 5.1.5.1. dice òPromover ciudades energéticamente eficientes, mediante el uso de tecnologías ahorradoras de energía, así como basadas en el uso de energías limpias (eólicas, solares, gas, entre otras).ö</p>
Ley Penal del Ambiente	2012	Su objeto es tipificar como delito los hechos atentatorios contra los recursos naturales y el ambiente. El Título III, Capítulo II contiene una serie de delitos òcontra la ordenación del territorioö,

Fuente: elaboración propia

### Algunas normas sublegales relacionadas con la Ordenación del Territorio

Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas	1977	Contiene disposiciones sobre los planes de manejo de cuencas.
Decreto No 276. Reglamento Parcial de la LOPOT sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales.	1989	Contiene disposiciones para hacer el ordenamiento de esas áreas naturales protegidas.
Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística	1990	Regula las competencias territoriales en el desarrollo urbano y urbanístico.
Decreto N° 624. Normas de Uso de los Embalses construidos por el Estado y sus Áreas Adyacentes.	1990	Contiene normas para proteger el agua almacenada para lo cual regula los usos que se desarrollen en las áreas adyacentes.
Planes de Ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial.ABRAE.		Establecidos a través de decretos presidenciales
Planes estatales de ordenación del T. y planes de desarrollo urbano local.		Establecidos a través de decretos de gobernadores y ordenanzas municipales.

Fuente: elaboración propia

### Organización institucional

Presidente de la República en Consejo de Ministros	Máxima autoridad en Ordenación del Territorio
Ministerios con competencia en Planificación y Ambiente.	Los planes de ordenamiento de las ABRAE y el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, están sometidos a la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio establecido en la LOPOT.
Ministerios administradores de las diferentes ABRAE	Cada ABRAE es administrada por el ministerio afín por la materia, según establece la LOPOT
Gobernaciones de Estado	Aprueban, a través de decreto del gobernador, el Plan Estatal de Ordenación del Territorio
Alcaldías	Aprueba a través de decreto del Alcalde el Plan de Ordenación Urbana y Urbanística. Art. 178 de la CRBV.

**Fuente: elaboración propia**

### Breve descripción del Marco Regulatorio nacional de la Ordenación del Territorio.

Toda Ley tiene que estar enmarcada en la Constitución y cuando se pretende abordar el marco regulatorio de una determinada acción o política pública hay que recurrir, necesariamente a la fuente constitucional. Aun cuando existen dos leyes orgánicas específicas sobre la ordenación territorial, muchas otras, que regulan otros temas, también contienen disposiciones que están relacionadas con la ordenación del territorio.

**1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** La inserción de la Constitución de 1999, en el ordenamiento jurídico venezolano y la adecuación de éste a los nuevos preceptos constitucionales, presentó y presenta notables dificultades sobre todo, en lo que se refiere a los derechos ambientales, los cuales por primera vez en la historia constitucional de Venezuela adquieren categoría de derechos fundamentales. Esta Constitución, en el texto, representa una nueva visión de la misión del Estado y del papel protagónico del pueblo en ella. Ordena al Estado, el desarrollo de una política de ordenación del territorio y remite a la aprobación de una ley que desarrolle los principios y criterios para la ordenación.

**2. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.** Esta la Ley, primera de Latinoamérica, regula la materia de ordenación del territorio. Publicada en 1983 bajo la Constitución del 1961, sigue vigente aunque ha habido varios intentos fallidos de modificarla, incluyendo la Ley de Gestión de la Ordenación del Territorio, sancionada y publicada y que después de tres vacatio legis, fue derogada a través de una ley orgánica, publicada en la Gaceta Oficial N° 38.633 el día 27-02-07.

La Ordenación del Territorio, dice la Ley, tiene su concreción en los planes, los cuales, no están dissociados del Ordenamiento Jurídico, al contrario, una vez publicados se convierten en instrumentos normativos, implican una limitante al ejercicio del derecho de propiedad al asignar usos que pueden no estar conformes

con los que se venían ejecutando antes de la ordenación y son de obligatorio cumplimiento para todos los niveles territoriales del Estado y para todos los ciudadanos.

Contiene principios y criterios para el ordenamiento territorial: Establece que el instrumento básico de la ordenación del territorio es el sistema de planes con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT) a la cabeza y éste se debe desarrollar en los planes para los distintos ámbitos territoriales (estado, municipio, parroquia, etc.

1. Establece que la ordenación del territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo.
2. Establece los lineamientos y directrices que debe contener el PNOT
3. Dispone que cada Región, creada por decreto presidencial publicado en Gaceta Oficial, debe tener su plan de ordenación del territorio que oriente los usos que se le asignará a cada espacio en pro del desarrollo de la región.
4. Establece, cuales son los planes sectoriales, haciendo énfasis en los de desarrollo agrícola, de aprovechamiento de recursos hídricos, de explotación de recursos energéticos y mineros, de desarrollo industrial, de construcciones y de equipamiento de interés público.
5. Reconoce las Áreas bajo Régimen de Administración Especial, en adelante ABRAE, creadas en otras leyes y crea 10 nuevas categorías; dispone que todas deben ser creadas por decreto presidencial, en el mismo decreto se ordenará la elaboración del Plan de Ordenamiento en el cual se orientará sobre la asignación de usos y actividades compatibles con los fines de la ABRAE correspondiente.
6. Menciona a los planes de ordenación urbanística como la concreción espacial urbana del PNOT y del Plan Regional de Ordenación del Territorio, si lo hubiera y si no, del correspondiente plan estatal.
7. Crea las comisiones nacional, regionales (o estatales) de ordenación del territorio, los organismos que las integran y las competencias de cada una y establece que todas las secretarías técnicas corresponden al ministerio con competencia ambiental.
8. Establece el mecanismo de elaboración de los planes y remite al reglamento la forma de cumplir con el proceso de consulta pública
9. Dispone que los planes de ordenamiento de las ABRAE, sean elaborados por los organismos encargados de su administración y manejo, cumpliendo igualmente con la obligación de someter el proyecto al conocimiento público.
10. Ordena que todos los organismos públicos deben cooperar en el proceso de planificación y por el cumplimiento de lo establecido en ellos y en caso de conflictos que pudieran surgir entre los diferentes planes, deberán ser resueltos por la Comisión Nacional de Ordenación de Territorio.
11. El control de la ejecución del PNOT corresponde al ministerio con competencia en la materia ambiental. El de los planes estatales (en ausencia de los regionales) corresponde al gobernador del estado de que se trate. El de los planes sectoriales corresponde a los organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial.
12. El control de la ejecución de los planes se manifiesta en las decisiones sobre localización de actividades que pretendan llevar a cabo el Estado o los particulares y que adopten los organismos competentes. Al ministerio con competencia ambiental le corresponde decidir si la localización de determinada actividad es de importancia nacional y está conforme o no con lo establecido en el plan nacional o en el estatal.
13. El control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial corresponde, a los organismos competentes para administrarlas según disponga cada ley.

14. Establece que los usos previstos en los planes de ordenación de territorio son limitaciones legales al ejercicio del derecho de propiedad y determina el procedimiento para la expropiación en caso de ser necesario hacerlo.
15. Señala siete criterios para ser tomados en cuenta en caso de solicitudes de aprobación o autorización de actividades en espacios que carecen de planes de ordenación del territorio.

### **3. Ley Orgánica de Ordenación Urbanística 1987**

Esta Ley es la primera en la historia del país que regula el urbanismo; antes de ella el urbanismo estaba sometido a las normas contenidas en el Código Civil y a las ordenanzas que sancionara cada Concejo Municipal. Algún decreto anterior contuvo disposiciones que pretendían establecer el marco de una política de desarrollo espacial como lo hizo el Decreto N° 168 del 11 de junio de 1974. Otros decretos como el N° 134 del 04-06- 1974 y el N° 135 de la misma fecha, ordenaban la desconcentración industrial de Caracas y la prohibición de instalación de nuevas industrias en su Área Metropolitana, respectivamente.

La sanción de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio incluyó en sus disposiciones, un capítulo que regulaba la elaboración y contenido de los planes de ordenación urbanística, los cuales consideró que eran la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

- La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987), señala el Artículo 2, comprende el conjunto de acciones y regulaciones tendientes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados.
- Tiene por objeto la ordenación del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados en un país cada vez más urbano; forma parte del proceso de ordenación del territorio y del sistema integrado y jerarquizado de planes a cuya cabeza está el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, seguido de los planes regionales o estatales de ordenación del territorio, los planes de ordenación urbanística de competencia nacional y los planes de desarrollo urbano local, competencia de los .municipios.
- Los planes de ordenación urbanística, según el Artículo 24, deben contener doce aspectos, todos fundamentales, entre los cuales es importante destacar los primeros cuatro:
- 1 Definición estratégica del desarrollo urbano, en términos de población, base económica, extensión del área Urbana y control del medio ambiente.
- 2. La delimitación de las áreas de posible expansión de las ciudades
- 3. La definición del uso del suelo y sus intensidades
- 4. La determinación de los aspectos ambientales, tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres de protección y conservación ambiental y los parámetros de calidad ambiental.

Dentro de la poligonal urbana pueden solaparse total o parcialmente poligonales de ABRAE, en cuyo caso, por ser *éstas áreas bajo régimen de administración especial*, los usos asignados privan sobre los usos urbanísticos y el plan de desarrollo urbano local deberá adecuarse a los usos establecidos en la ABRAE, así como el plan de ordenamiento de la ABRAE deberá respetar de ser posible, el uso urbano anterior a su declaratoria.

#### **4. Ley Orgánica del Ambiente. 2006**

Es la Ley marco en materia ambiental y en su Artículo 23, establece que la planificación ambiental constituye un proceso que tiene por finalidad conciliar el desarrollo económico y social con la gestión del ambiente en el marco del desarrollo sustentable; considera además, que la ordenación del territorio, es el instrumento fundamental de planificación ambiental.

#### **5. Ley de Aguas (2007)**

Tiene por objeto establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de las aguas, como elemento indispensable para la vida, el bienestar humano y el desarrollo sustentable del país, y es de carácter estratégico e interés del Estado. De especial importancia es la declaratoria contenida en su Artículo 6, numeral 2, al establecer que son del dominio público de la Nación *“todas las aguas comprendidas dentro de una franja de ochenta metros (80mts.) a ambas márgenes de los ríos no navegables o intermitentes y cien metros (100 mts) a ambas márgenes de los ríos navegables, medidos a partir del borde del área ocupada por las crecidas, correspondientes a un período de retorno de dos coma treinta y tres (2,33) años. Quedan a salvo, en los términos de esta Ley, los derechos adquiridos por los particulares con anterioridad a su entrada en vigencia.”*

Esta declaratoria supone una previsión del Estado para evitar que se sigan ocupando las márgenes de los ríos para diferentes actividades que pueden impactar negativamente sobre la calidad del agua y su permanencia.

##### **5.1. Zonas Protectoras de Cuerpos de Agua.**

El Artículo 54 establece el ancho mínimo de las zonas protectoras de ríos (navegables o no, permanentes o intermitentes, definidas por una franja de trescientos metros (300 mts.), medida a partir del borde del área ocupada por las crecidas correspondientes a un período de retorno de dos coma treinta y tres (2,33) años. La imprecisión y en casos inexistencia, de datos hidrometeorológicos suponen una barrera para saber dónde comienzan y terminan las zonas protectoras.

Al ampliar el área de protección de 25 o 50 metros que establecía la Ley Forestal de Suelos y Aguas, hasta los 300 que señala esta Ley, el legislador está haciendo énfasis en la importancia del recurso que se pretende proteger: el agua; el recurso natural *“difícilmente renovable”* que decía Arturo Eichler y está diciendo además que *“el río”* no es únicamente la *“corriente de agua continua y más o menos caudalosa que va a desembocar en otra, en un lago o en el mar”* como dice el Diccionario de la RAE, sino que toda el área inundable con la frecuencia que indica la ley, debe ser considerada río.

#### **6. Ley de Bosques**

Esta ley sancionada en Agosto de 2013, tiene por objeto garantizar la conservación de los bosques y demás componentes del patrimonio forestal y otras formas de vegetación silvestre no arbórea. Esta conservación se lleva a cabo en áreas bajo régimen de administración especial, tal como lo establece la Sección primera del Capítulo IV del Título V. Esa sección describe las ABRAE correspondientes a la conservación del mencionado patrimonio, como *“Aquellas sujetas a regulaciones especiales, que por sus características o localización, se destinan a la conservación de ecosistemas y recursos forestales, en los términos previstos en esta Ley y su reglamento”*. Son entre otras las zonas protectoras, los parques nacionales, los monumentos naturales y las reservas de biósfera.

## **6. Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. 2005**

Esta Ley desarrolla el reconocimiento constitucional a la existencia de los pueblos y comunidades indígenas como pueblos originarios, asegurando su participación activa en la vida de la Nación venezolana, la preservación de sus culturas y el ejercicio de la libre determinación de sus asuntos internos y las condiciones que los hacen posible. Aun cuando en la práctica, no regula propiamente aspectos de ordenación del territorio o hábitat de los pueblos y comunidades indígenas, si regula las actividades tradicionales que pueden desarrollar las personas amparadas por ella.

Los territorios demarcados como hábitat indígena no constituyen ABRAE sino reconocimiento de la propiedad colectiva de las tierras, pero sí suponen cierta ordenación del territorio toda vez que el uso a que se destinen esos espacios demarcados tiene limitaciones relacionadas con el mantenimiento de las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas, la promoción de sus prácticas económicas y su participación en la economía nacional.

## **7. Ley de Zonas Costeras.**

Esta ley (2001) destaca en su Exposición de Motivos la importancia de proteger las costas del país habida cuenta de la longitud de sus fachadas Caribe y Atlántica, la zona en reclamación, la costa del lago de Maracaibo y el de Valencia, la del Lago Guri y la del río Orinoco. En sus proximidades se asienta más del 70% de la población del país que viene ejerciendo presión sobre la propia zona y los recursos que contiene. Esta situación ha conminado al Estado a establecer políticas para su uso y aprovechamiento de los recursos que contienen los diferentes ecosistemas presentes en la zona y a establecer para su administración, uso y manejo, un Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras.

Destaca la Ley que la franja terrestre de las zonas costeras, deben tener un ancho no menor a quinientos metros (500m), medidos perpendicularmente desde la proyección vertical de la línea de más alta marea hacia la costa y la franja acuática, su ancho mínimo es de tres millas náuticas ( 3Mn) siempre que no exceda los límites del mar territorial.

## **8. Ley Orgánica de las Comunas**

Al definir a la comuna como entidad local, se aparta de la división política establecida en la Constitución de 1999, según la cual el territorio nacional se divide Estados, Distrito Capital, dependencias federales, territorio federales y ñse organiza en municipios.ö La ley Orgánica de las Comunas (2010) organiza a éstas ñ*Atendiendo a condiciones históricas, integración, rasgos culturales, usos, costumbres y potencialidades económicas, el ámbito geográfico donde se constituya la Comuna, podrá coincidir o no con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político-territorial establecida en la Constitución de la República.*ö Asimismo deja en manos de los consejos comunales (instancias de participación ciudadana) y organizaciones sociales, la iniciativa de conformarse como comisión promotora para formular la propuesta del ámbito geográfico en el que se desarrollarán.

## 9. Ley del Plan de la Patria

Corresponde al segundo plan socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. Este plan contiene cinco grandes objetivos históricos, entre los cuales, el número 5 es *“Contribuir con la Preservación de la Vida en el Planeta y la Salvación de la Especie humana”*. A su vez este Objetivo Histórico está dividido en cuatro Objetivos Nacionales y entre ellos el número 5.1. pretende, *“Preservar la vida en el planeta y salvar la especie humana, para lo cual se propone construir un modelo económico productivo Ecosocialista, basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza, que garantice el uso y aprovechamiento racional y óptimo de los recursos naturales, respetando los procesos y ciclos de la naturaleza”*.

Si bien, este objetivo nacional no orienta ni contiene disposiciones que directamente toquen la ordenación del territorio, los objetivos estratégicos y generales si lo tocan indirectamente; el N° 5.1.3.6. tiene como fin *“Preservar y manejar las áreas estratégicas para la conservación, tales como las Abraes (sic), por los beneficios vitales que se derivan de su conservación y su contribución a la suprema felicidad social”*.

El objetivo estratégico N° 5.1.5. es *“Mejorar sustancialmente las condiciones socio ambientales de las ciudades”*, a través de cuatro acciones, entre las cuales, la N° 5.1.5.1. dice *“Promover ciudades energéticamente eficientes, mediante el uso de tecnologías ahorradoras de energía, así como basadas en el uso de energías limpias (eólicas, solares, gas, entre otras)”*.

Otro objetivo estratégico y general correspondiente al supramencionado Objetivo Nacional N° 5.2., el N° 5.2.1.5., es *“Proteger las cuencas hidrográficas del país y todos los recursos naturales presentes en ellas, promoviendo su gestión integral, haciendo especial énfasis en las situadas al sur del Orinoco”*.

Es curioso este objetivo estratégico, frente al reciente Decreto N° 2.248 del 24 de febrero de 2016, según el cual se crearon cuatro bloques para la explotación del Coltán, Oro, Bauxita y hierro., todos ellos al sur del Orinoco.

## 10. Ley Penal del Ambiente

Aunque su objeto es tipificar como delito los hechos atentatorios contra los recursos naturales y el ambiente, el Título III, Capítulo II de esta ley (2012) contiene una serie de delitos *“contra la ordenación del territorio”*, entre los cuales cabe mencionar:

- Otorgamiento de actos autorizatorios para actividades no permitidas en los planes de ordenación del territorio.
- Contravención de planes de ordenación del territorio que provoquen degradación o alteración nociva de la topografía o el paisaje por actividades mineras, industriales, tecnológicas, forestales, urbanísticas o de cualquier tipo.
- Contravención de planes de ordenación del territorio en zonas montañosas provocando alteraciones o alteración nociva de la topografía o el paisaje de áreas montañosas, sierras o mesetas.
- Ocupación ilícita de áreas naturales protegidas, para actividades comerciales, industriales, agropecuarias, pastoriles o forestales provocando alteración o destrucción de la vegetación.
- Edificación en terrenos no edificables o en zonas de riesgo identificadas en los planes de ordenación del territorio.

Estas sanciones se aplicarían, de cumplirse la Ley, además de las sanciones administrativas establecidas en la Ley Orgánica del Ambiente y en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

## **BIBLIOGRAFIA**

**ALVAREZ DIAZ, A.** (2005) *Constitución y Reforma. Un Proyecto de Estado Social y Democrático de Derecho.* Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Revista de Ciencia Política. Caracas.

**AZPURUA, P. P. y GABALDON, A.J.** (1979) *Definición y Alcance de la Ordenación del Territorio.* Revista Interamericana de Planificación. Vol. XVI. Pág. 171.

**ARRIETA, R.** (1980). *La Ordenación del Territorio en el Derecho Comparado.* Monografía publicada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Caracas 1980.

**BREWER-CARIAS, A.** (1988) *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Estudios e Índice Alfabético.* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

(1989) *Introducción al Régimen Legal de la Ordenación Urbanística.* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

**CASTELLANO, H.** (1991) *El Oficio de Planificador.* Vadell Hermanos Editores. Valencia.

**DIEZ NEGRILLO, M.** (2005) . *Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio como Instrumento de Gestión Ambiental. Derecho Comparado.* Trabajo Especial de la Especialización en Protección Jurídica del Medio Ambiente, Flora, Fauna, Ordenación del Territorio y Patrimonio Histórico. Universidad de Castilla. La Mancha. Toledo.

**ESTABA, R.** (1999). *La Descentralización y la Ordenación del Territorio en Venezuela: Estrategias hacia la Modernidad.* Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona.

**GABALDON, A.** (1986) *Política Ambiental y Sociedad.* Monte Ávila Editores. Caracas.

**GEIGEL LOPE-BELLO, N.** (1976) *El ambiente de Caracas.* Sociedad Venezolana de Ciencias Naturales. Caracas.

**GEIGEL LOPE-BELLO, N.** (1994) *Planificación y Urbanismo.* Equinoccio. Ediciones de la Universidad Simón Bolívar. Fundación Polar. Caracas.

**GIORDANI, J.**(1980) *La Planificación como Proceso Social.* Vadell Hermanos, Editores. Valencia-Venezuela.

**KAPLAN, M.** (1972 ) *Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina.* Biblioteca Científica. Montevideo.

**MARTIN MATEO, R.** (1991, 1992, 1997 y 2003) *Tratado de Derecho Ambiental. Volúmenes N° I,II,III y IV .* Editorial TRIVIUM. Madrid.

**MATUS, C.** (1987) *Planificación y Gobierno.* Universidad Simón Bolívar. Caracas.

**MEIER, H.** (s/f) *Principios Rectores para la Ordenación Territorial de las Regiones Litorales.* Fondo Editorial Lola de Fuenmayor. Caracas.

**MENDEZ V., E.** (1999) *Planificación y Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible.* Serie Ambiente. CIDIAT. Mérida.

(1992) *Gestión Ambiental y Ordenación Territorial.* Universidad de Los Andes. Mérida.

**PUJADAS, R. y FONT, J.** (1998 ) *Ordenación y Planificación Territorial.* Editorial Síntesis. Barcelona.

**SALOMÓN DE PADRÓN, M.** (1977) *Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio. Su Ámbito y Medios de Acción.* Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

**VALDIVIESO, A.** (1988) *Los Planes de Ordenación Territorial* incluido en *Planificación, Tecnología y Ambiente.* Universidad Simón Bolívar. Caracas.

## DERECHO A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO<sup>53</sup>.

Ing. Eduardo Buróz Castillo

### Marco Conceptual.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece en su artículo 128 el derecho a una política de ordenación del territorio. Allí se estatuye el deber del Estado *ñ a desarrollar una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana.ö*.

Se destaca de la norma constitucional que la política de ordenación del territorio debe ser el resultado de la consideración conjunta de múltiples variables, correspondientes a los diversos aspectos que especifica el artículo, que se miden en diferentes dimensiones y que requieren visiones a diferentes escalas. El mandato constitucional ordena la información y la consulta y participación ciudadana. El proceso se interpreta como una espiral ascendente que al retroalimentarse, en el lazo subsiguiente, asciende y amplía el espectro de instrumentos de medición de las variables y exige análisis a nuevas escalas.

Si bien el ordenamiento del territorio conjuntamente con los estudios de impacto ambiental alcanza rango constitucional en 1999, ambos fueron considerados instrumentos fundamentales para la gestión ambiental desde los albores de su institucionalización en Venezuela. Específicamente la Ley Orgánica del Ambiente (1976) en el ordinal primero de su artículo 3 referido a la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente indica que ésta comprende: *ñla ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente y atendiendo a esa disposición legal el Plan de Acción con que inició su gestión el Ministerio del Ambiente incorporó la ordenación de la ocupación del territorio como uno de sus Programas Básicos (MARNR,1977)<sup>54</sup>.*

En 1983 fue sancionada la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT)<sup>55</sup> la cual define a la ordenación del territorio en su artículo 2, como *ñla regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral.ö*

La definición de ordenación del territorio implica el conjunto de tareas que están especificadas en el artículo 3 de la LOPOT. La Ley se instrumenta a través del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes en los cuales se desagrega y que son:

---

<sup>53</sup> El presente trabajo es un fragmento del trabajo de Incorporación del Ing. Eduardo Buróz a la Academia Nacional de la Ingeniería y Hábitat, como Individuo de Número. La obra completa puede ser descargada [www.dropbox.com](http://www.dropbox.com). N d E.

<sup>54</sup> (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, 1977)

<sup>55</sup> (Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983))

- Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.
- Los Planes Nacionales de Aprovechamiento de los Recursos Naturales y los demás Planes Sectoriales.
- Los Planes de Ordenación Urbanística.
- Los Planes de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial.
- Los demás Planes de la Ordenación del Territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

La LOPOT establece un total de 26 figuras legales que abarcan espacios predeterminados y que cumplen con fines específicos. Cada una de las áreas que amparan las figuras establecidas por la LOPOT, en razón de sus propósitos particulares, están sometidas a un régimen especial de manejo, el cual de concreta en un plan de ordenamiento y un reglamento de uso.

El proceso de ordenamiento territorial nacional se cumplió en el período 1983 ó 1998 formulándose en primer lugar los planes estatales de ordenamiento territorial. En 1998 fue decretado el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1998)<sup>56</sup>, luego de haber sido sometido a un extenso y amplio proceso de consulta pública que se inició en octubre de 1987 (Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, 1998)<sup>57</sup> (Briceño, 2005)<sup>58</sup>

En el Cuadro N° 60 se presenta una síntesis del Plan Nacional de Ordenación Territorial 1998.

---

<sup>56</sup> (República Bolivariana de Venezuela, 1998)

<sup>57</sup> (Ministerio del Ambiente de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), 1998). Prologo firmado por Martínez Monro, Rafael. Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

<sup>58</sup> (Briceño Méndez, 2005)

**Cuadro N° 1 Síntesis del Plan de Ordenación Territorial 1998**

Nº	Capítulos	Resumen de Contenido
1	<b>Capítulo I</b> Disposiciones Generales	Se indican los objetivos generales y específicos
2	<b>Capítulo II</b> Imagen Objetivo (IO).	<p>Se resalta que no establece fecha u horizonte del Plan. La IO se alcanzará dependiendo de las realidades económicas, sociales y políticas del país y su entorno.</p> <p>Se destaca el rol de las Áreas Metropolitanas: Caracas, Ciudad Guayana, Maracay, Valencia, Barquisimeto, San Cristóbal, Maracaibo.</p> <p>Posicionamiento internacional como Centro Estratégico Regional de América.</p> <p>Moderno y eficiente sistema de transporte</p> <p>Existencia de un sistema nacional de catastro. Seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.</p> <p>Ampliación de la cobertura de telecomunicaciones, informática y nuevos medios audiovisuales.</p> <p>Usos prioritarios del territorio: agropecuario, pesquero, forestal, minero, petrolero, turístico, urbano e infraestructuras</p> <p>Se define el país como productor de energía</p> <p>Se concreta el Sistema de Áreas bajo Régimen de Administración Especial</p> <p>Se asigna atención prioritaria a los espacios terrestres limítrofes, incluido el correspondiente a la Zona en Reclamación</p>
3	<b>Capítulo III</b> Estructuración del Territorio	<p>Cinco espacios con diferentes acciones de OT.</p> <p>El espacio aéreo y las áreas marinas y submarinas.</p> <p>El espacio conformado por la región Central, sede de Caracas y otras dos grandes ciudades (Maracay y Valencia).</p> <p>Las extensas y prácticamente despobladas regiones de los estados más meridionales (Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro).</p> <p>El espacio animado por los grandes conglomerados o ciudades metropolitanas que funcionan como centros regionales en la provincia al cual se agrega el sector correspondiente al Plan de Ordenamiento Urbanístico de Santa Elena de Uairén</p>
4	<b>Capítulo IV</b> Estructuración de redes de centros urbanos y de transporte y comunicaciones. Se divide en dos secciones.	<p>Sección I De los Centros Urbanos</p> <p>Se establecen directrices sobre como ordenar el crecimiento de las Áreas Metropolitanas o promover el mejoramiento de la calidad de vida de las áreas de crecimiento no controlado.</p> <p>Sección II Del Transporte y Comunicaciones</p> <p>Se plantean directrices sobre actualización y ejecución del Plan Nacional de Transporte, con sus respectivos Planes Ferroviario, Terrestre, Acuático y Aéreo. Elaboración del Plan Nacional de Telecomunicaciones. Ampliación y consolidación de la red de vialidad rural y agrícola. Promoción y fomento de la construcción de nuevas troncales ferroviarias. Facilitar la navegación fluvial multimodal. Garantizar el mantenimiento de la infraestructura de transporte.</p>
5	<b>Capítulo V</b> Localización de las principales actividades económicas:	<p>Hidrocarburos y Petroquímica</p> <p>Minería</p> <p>Industria</p> <p>Turístico ó Recreacional</p> <p>Agrícolas</p> <p>Forestales</p> <p>Aprovechamiento de Recursos Hidráulicos</p> <p>Aprovechamiento de Recursos Faunísticos</p>
5	<b>Capítulo VI</b> Áreas sujetas a régimen especial de administración y manejo.	Estrategias y directrices para el establecimiento y desarrollo de ABRAES
7	<b>Capítulo VII</b> Áreas de fronteras y espacios adyacentes a la zona en reclamación.	<p>Se establece la directriz de concertar zonas de integración reguladas por tratados internacionales y por regular por tratados internacionales.</p> <p>Se solicita formular la Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo.</p>
8	<b>Capítulo VIII</b> Directrices para la localización de las grandes obras de infraestructura física relativas a energía, comunicaciones, aprovechamiento de recursos hídricos y otros.	<p>La directriz referida a troncales ferroviarias se vincula con la de localización de puertos de aguas profundas e integración con la actividad minera.</p> <p>Se le da peso a la directriz de recuperación de la inversión</p> <p>La vialidad rural se vincula a la agricultura, el turismo, el desarrollo de fronteras y otras actividades económicas.</p> <p>La eficiente integración interurbana e interregional se amplía más allá de las carreteras a una combinación de infraestructura de transporte.</p>

Fuente: PNOT, 1998

Actualmente está en marcha un nuevo proceso de ordenamiento territorial nacional. Los avances en la actualización del Plan Nacional de Ordenación del Territorio pueden seguirse en el Geoportal SIGOT / Plan Nacional de Ordenación del Territorio. (SIGOT, 2013)<sup>59</sup>. El establecimiento de las bases metodológicas y conceptuales del nuevo Plan, necesarias para vincular el proceso de ordenación del territorio con las políticas de estado fue realizado por el Instituto Forestal Latino Americano durante el periodo 2005 ó 2007 (IFLA, 2012)<sup>60</sup>

Como ejemplo de razones para revisar y replantearse las estrategias de ocupación ordenada del territorio contenidas en el Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio 1998 se pueden citar: la dinámica de actuaciones en la zona costera del país, los procesos de desarrollo del cinturón pie montano de la Serranía del Interior, las restricciones a la ocupación de los territorios al sur del río Orinoco, la incorporación al mercado amazónico, los intercambios con la costa caribeña colombiana, los procesos agrícolas en el flanco andino, el impulso a la *bisagra* Lara ó Yaracuy y la promoción al desenvolvimiento de los llanos apureños por la implantación de carreteras y sistemas tecnológicos modernos capaces de incrementar sustentablemente su capacidad de carga animal.

### **Comprensión del propósito del Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio**

Se puede simplificar el entendimiento del propósito del ordenamiento territorial con el objetivo de facilitar la razón de este derecho ambiental, mediante tres preguntas propuestas por Méndez (2000)<sup>61</sup>:

*ōDado un territorio, ¿cuáles usos de la tierra, actividades económicas y equipamiento de infraestructura localizar allí?*

*Dado un uso de la tierra, una actividad económica o una determinada obra de infraestructura, ¿dónde localizarlos en un todo armónico con las condiciones del medio físico ó natural y las exigencias del desarrollo económico y social?*

*Ante las necesidades de promover la inversión pública y privada para responder a las exigencias del desarrollo sostenible, ¿cómo organizar el territorio para alcanzar la mayor eficiencia de esa inversión?*

Los aspectos conceptuales sintetizados constituyen guía para establecer los atributos a evaluar a fin de conocer la eficacia de cumplimiento de este derecho ambiental.

### **Información y Estadísticas Ambientales sobre Ordenación del Territorio.**

Los informes sobre estado del ambiente BA 95, ABA 96 y Geo Venezuela 2019 reseñan lo indicado en el Cuadro N° 61 relativo a ordenamiento territorial

---

<sup>59</sup> (Sistema de información geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial (SIGOT), 2013)

<sup>60</sup> Instituto Forestal Latino Americano (2012). Plan Nacional de Ordenación del Territorio [Información en línea] Disponible en: [http://www.ifla-ve.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=75&Itemid=74](http://www.ifla-ve.org/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=74) [Consulta mayo 2013].

<sup>61</sup> (Méndez Vergara, Ordenamiento territorial-ambiental: desarrollo responsable y sostenible, 2000)

## Cuadro N° 2 Información Ambiental sobre Ordenamiento del Territorio

(En Informes sobre Estado del Ambiente e Información y Estadísticas Ambientales en Venezuela).

N°	DOCUMENTO/ INSTITUCIÓN	DESCRIPCIÓN
1	Balance Ambiental de Venezuela 1994-95 (BA-95)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Esquemas de Ordenamiento desde el inicio de la gestión ambiental (1977) hasta la promulgación de la LOPOT (1983)</li> <li>2. Normas Técnicas sobre OT 1987 -1991</li> <li>3. Planes de OT Regionales 1980 ó 1993</li> <li>4. Planes Estadales de OT aprobados, publicados y decretados</li> <li>5. Parques Nacionales Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización</li> <li>6. Monumentos Naturales. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización</li> <li>7. Refugios de Fauna. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización.</li> <li>8. Reservas de Biosfera. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización.</li> <li>9. Reservas Nacionales Hidráulicas. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización.</li> <li>10. Reservas de Fauna Silvestre Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización.</li> <li>11. Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización</li> <li>12. Zonas para la Construcción de Presas y Embalses. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización</li> <li>13. Zonas Protectoras. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización</li> <li>14. Áreas de Recuperación y Protección Ambiental.</li> <li>15. Reservas Forestales. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización</li> <li>16. Áreas Boscosas bajo Protección Proporción respecto a ABRAES.</li> <li>17. Zonas de Aprovechamiento Agrícola. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización</li> <li>18. Areas Rurales de Desarrollo Integrado. Proporción respecto a ABRAES. Nombre y localización</li> </ol>
2	Balance Ambiental de Venezuela. Apéndice 1996 (ABA-96)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planes Estadales de OT aprobados, publicados y decretados</li> <li>2. PORUs en ABRAES 1994 -1996</li> </ol>
3	GeoVenezuela: Perspectivas del Medio Ambiente en Venezuela. (GeoVenezuela 2010)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Figura (categoría) de ABRAE, Número (cantidad existente). Proporción sobre número total de ABRAES. Superficie total de la figura. Proporción sobre superficie total de ABRAES. Proporción sobre superficie total de Venezuela. Número de Planes de Ordenamiento (PO). Numero de Reglamentos de Uso (RU)</li> <li>2. Descripción del contenido y propósito de los PORUs</li> <li>3. Ejes de Desarrollo Territorial: localización y objetivos,</li> </ol>
4	Instituto Nacional de Estadística/ Ambientales	Informes Geoambientales por Estado y Municipio. ABRAES por estado y Municipio.
5	MINAMB Sistema de Indicadores y Estadísticas Nacionales para la Gestión del Ambiente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proporción del territorio nacional que cuenta con planes de ordenamiento territorial: para cada uno de los siguientes periodos 1991-94; 1995-99; 2000-04; 2005-08 se indica el estado con plan estatal de ordenamiento del territorio (PEOT) y su fecha de aprobación. La superficie territorialmente ordenada (superficie del estado correspondiente), la superficie acumulada en el periodo. La proporción del territorio nacional territorialmente ordenada a nivel estatal por periodo y la proporción acumulada.</li> <li>2. Superficie protegida que cuenta con PORUs. Para cada uno de los periodos 1973-82; 1983-92; 1993-02; 2003 ó 10 se indica cual es la superficie protegida, cual superficie dispone de PORUs y cuál es la proporción respecto a la superficie protegida.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia a partir de las referencias indicadas

Estos datos demuestran que la información ambiental suministrada a los actores institucionales y sociales que deberían ceñirse a las disposiciones del Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio y sus planes concatenados, es insuficiente en cuanto a destacar la efectividad del sistema para ordenar, armonizar y orientar el desarrollo territorial de la nación. Apenas en GeoVenezuela, se explica el contenido y propósito de los PORUs. A nivel nacional las autoridades sectoriales deben ser informadas sobre el compromiso de seguir los lineamientos contenidos en el Plan Nacional, materia que es igualmente rectora para las autoridades regionales, más aún cuando disponen de planes estatales de ordenamiento del territorio. Es de suponer que a los ciudadanos no les queda claro cuál es la utilidad de estos planes, que en muchos casos no se conocen.

### **La Ordenación del Territorio y la sociedad civil.**

La constitución por parte de la sociedad civil de organizaciones no gubernamentales ambientalistas con profusión de participación de expertos en ellas, hace que una de las áreas más atendidas en cuanto a ordenación del territorio sean las ABRAEs, en particular las ANAPRO, y sus respectivos PORUs, como lo demuestra la exhaustividad con que se verificó la situación al respecto en el informe de Bevilacqua et al (2006),<sup>62</sup> y la intensa participación en el PORU de Imataca (PROVEA, 2003)<sup>63</sup>

### **Necesidad de Indicadores de Gestión del Ordenamiento del Territorio.**

Las contradicciones e incoherencias entre el ordenamiento territorial y sus resultados han sido expuestos por Salas Bourgoïn (2011)<sup>64</sup> A los efectos de este trabajo interesa destacar su señalamiento sobre los resultados obtenidos del proceso de ordenación del territorio, que pueden ser atribuidos a cinco causas, de las cuales dos de ellas son particularmente relevantes: la ausencia de instrumentos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión territorial realizada y el desconocimiento, por parte de la administración central, de los actores institucionales locales y estatales, de la planificación y gestión de acciones sobre el territorio.

Se coincide con Salas Bourgoïn en la necesidad de establecer indicadores de medición de la gestión territorial que evalúen la utilidad de los instrumentos utilizados. Ello significa considerar los objetivos de cada plan y comparar el uso actual con las propuestas contenidas en los planes para determinar la divergencia entre lo propuesto y la realidad. Esto es factible de realizar usando técnicas de teledetección y sistemas de información geográfica. Además es necesario derivar indicadores prospectados del estado deseable y que constituye la orientación fundamental del plan, por ejemplo, indicadores de metas planificadas y comparar con el valor actual del indicador. Son medidas concretas de eficacia de los instrumentos.

Igualmente, hay que hacer continuas verificaciones del grado de conocimiento que tienen los gestores territoriales de su obligación de atender las indicaciones de los planes. La autorización para la ocupación del territorio como mecanismo previo para acometer la realización de proyectos propende a que, tanto entidades

---

<sup>62</sup> (Bevilaqua & Medina, Las áreas protegidas en Venezuela: Diagnóstico de su condición. 1993-2004, 2006). Se indican el Anexo III todas las ABRAE consideradas en el estudio con indicación de su categoría, ubicación geográfica N° de decreto o resolución que las crea, fecha de creación, N° de Gaceta Oficial donde se publicó y fecha de publicación. Estadísticas de superficie y número de áreas protegidas decretadas desde 1937 hasta 2003, discriminadas por período e histograma acumulado; Estadísticas de áreas protegidas para el mismo lapso y períodos discriminadas por categoría UICN, conflictos y debilidades más frecuentes de la gestión de las áreas protegidas en Venezuela. N° de PORUs aprobados por categoría de ABRAEs Estadísticas del proceso de aprobación de PORU en Parques Nacionales y Monumentos Nacionales

<sup>63</sup> (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), 2003)

<sup>64</sup> (Salas Bourgoïn, 2001)

públicas como promotores privados adecuen sus proyectos a las previsiones del ordenamiento territorial. El control de esas autorizaciones debe proveer una medida adicional de la eficacia de la gestión territorial.

### **El carácter multisectorial e interinstitucional de la ordenación del territorio.**

La planificación territorial abarca múltiples actores institucionales y sociales. Comprender un mecanismo complejo, por su condición multivariable, multidimensional y multiescalar, no es fácil para organismos como los sectoriales, estructurados, en el común de los casos, para atender un solo propósito o para los actores sociales, la mas de las veces agobiados por necesidades urgentes, muy concretas. La multiescalaridad espacial alude a los diferentes objetivos y actuaciones que se observan a las escalas, global, regional y local, y las dificultades que se generan al intentar relacionarlos. La diversidad de escalas temporales por su parte, se refiere tanto a la incidencia de la historia local de uso, como a las dificultades de compatibilizar los objetivos de corto, mediano y largo plazo que persiguen los diversos actores (Romero y Fuentes, 2009)<sup>65</sup>

Para resolver parte del problema multiescalar se incorporó en las Normas sobre Evaluación Ambiental de las Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente (1996)<sup>66</sup> la autorización o aprobación, según sea el caso, para la ocupación del territorio. De esta manera, el Ministerio del Ambiente puede apreciar a una escala de mayor detalle que la correspondiente a los Planes de Ordenación pertinentes, si existen limitaciones o restricciones que impidan el uso propuesto por cada proyecto en la porción del territorio donde se localizará. Comprender la necesidad de una actuación coordinada de carácter interinstitucional es complejo, someter al escrutinio público las propuestas de actuación de instituciones gubernamentales y promotores privados, requiere de un esfuerzo sistemático de concienciación de los actores, por lo que se colige que son necesarios indicadores que midan de modo ordenado y persistente el nivel de asimilación cognitiva de la gestión territorial y sus instrumentos, por parte de los actores institucionales y sociales.

### **La actualización de los planes.**

La gestión territorial es dinámica, aunque muchas de sus actuaciones introducen rigideces en el sistema de difícil superación una vez ejecutadas; por ejemplo, la construcción de una línea ferroviaria convencional, cuando lo deseable hubiera sido un sistema de transporte público masivo o el desarrollo de presas y embalses y las correspondientes aducciones de grandes distancias, cuando se podría obtener un resultado similar usando fuentes locales o fuentes no convencionales o la declaración de una figura de protección de áreas naturales que luego impida la utilización de algún recurso necesario para el desarrollo de la nación, como, por ejemplo, la hidroelectricidad.

La LOPOT en su artículo 89 se refiere al lapso previsto para la revisión de los planes. Las opciones son iguales para los diferentes tipos de planes: el Plan Nacional, los Planes Regionales, los Planes Sectoriales, los Planes Estadales, deben ser revisados cada vez que se formule un nuevo Plan de la Nación o se reformule el que está vigente o cuando el Ejecutivo Nacional o Estatal lo considere conveniente, previa consulta con la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

---

<sup>65</sup> (Romero, 2009)

<sup>66</sup> (República Bolivariana de Venezuela, 1996)

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987)<sup>67</sup>; la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, reformada mediante la Ley de Reforma Parcial del Poder Público Municipal (2010)<sup>68</sup> y las Ordenanzas Municipales establecen los plazos de revisión de los planes de orden urbano.

Algunas razones que pueden dar lugar a cambios en los planes de ordenamiento de territorio, son las siguientes: el uso de la noción de vocación de uso de la tierra., por ejemplo, en el caso de un plan en la cual la asignación de usos estuviese basada solamente en la clasificación de tierras según su capacidad agrológica. La introducción del concepto de corredores ecológicos. La consideración de la localización de las fuentes de generación de energía y las nuevas demandas planteadas por los sistemas de transporte masivo, la climatización de edificaciones, el desarrollo de la industria petrolera o el transporte de agua. La reorganización de la urbanización del país considerando el concepto de megalópolis. Nuevas estrategias en relación sistemas de transporte público. Las estrategias internacionales de integración.

### **Las ABRAEs y el ordenamiento territorial.**

Las ABRAEs son uno de los instrumentos más importantes para una adecuada gestión del territorio; cada una de ellas demanda de un Plan de Ordenamiento y un Reglamento de Uso. Para que surtan efecto las disposiciones de uso ordenado de la tierra se requiere de la adecuada delimitación de las ABRAEs y uso de señales e instrumentos que hagan visible a la población la existencia de estas áreas y de los usos permitidos en ellas. Existen numerosas ABRAEs en las que no se cumplen las limitaciones y restricciones establecidas por sus Reglamentos de Uso; en otras, se requiere una revisión del Reglamento vigente para adecuarlo a nuevos conocimientos o para mejorar la aplicación de los usos permisibles, en atención a otras variables no consideradas al momento de la formulación del Reglamento. Un ejemplo importante lo es la Zona Protectora de Caracas. De acuerdo con el artículo 89 de la LOPOT los planes de las ABRAE serán revisados conforme se determine en los reglamentos. No queda claro si se refiere a los Reglamentos de Uso a los que se hecho referencia.

### **El sistema de medición de la eficacia de los Planes de Ordenamiento del Territorio.**

El sistema de medición del estado de la ordenación ambiental debe superar el control de los planes desarrollados y la contabilidad de superficie ordenada para registrar los logros que se han alcanzado en concordancia con lo planificado

En efecto, como se ha explicado, cada uno de los planes de ordenamiento del territorio en sus diversos tipos constituye un documento estratégico que establece opciones de uso del territorio, de acuerdo a unas políticas explícitamente declaradas. En consecuencia, lo primero que debe evaluarse es el cumplimiento de las regulaciones de uso de la tierra respecto a la situación actual, cuidando de trabajar a la misma escala en que fueron definidos los usos de la tierra a los efectos del Plan

Los planes de ordenamiento, particularmente, los de carácter nacional, regional, estatal, municipal y urbano contienen estrategias sobre desarrollo de infraestructuras, por lo tanto se impone conocer el grado de cumplimiento de implantación de las infraestructuras recomendadas.

También establece la organización del sistema urbano, esta es otra verificación importante de modo de constar si hay desviaciones y procurar las explicaciones, bien para reorientar las desviaciones o para introducir los correspondientes ajustes en las sucesivas revisiones del plan considerado.

---

<sup>67</sup> (República Bolivariana de Venezuela, 1987)

<sup>68</sup> (República Bolivariana de Venezuela, 2010)

Como los planes de OT suelen proponer la conservación de áreas mediante una declaración de espacios protegidos, la evaluación debe incluir indicadores de cuantas áreas de las propuestas han sido decretadas.

En las zonas del país donde se asientan comunidades aborígenes y se han declarado territorios indígenas, se debe incluir un indicador sobre terrenos indígenas deslindados.

En el Cuadro N° 62 se muestran algunos de los grandes temas que atienden los planes de ordenamiento del territorio y aspectos precisos que deben ser evaluados para conocer la eficacia del plan.

**Cuadro N° 3 Algunos grandes temas que atienden los planes de ordenamiento del territorio**

Nº	TEMAS	PLANES
1	Calidad de la vida:	Áreas con déficit de desarrollo humano. Áreas donde se materializa programas para mejorar el IDH Abastecimiento de agua al medio urbano. Áreas donde se deben satisfacer las necesidades básicas
2	Agrosoporte Físico.	Instalaciones agrocomerciales y de servicios agrícolas Áreas con déficit de agrosoporte físico Carreteras rurales Electrificación rural Instalaciones de almacenamiento; silos, cavas y otras edificaciones similares Aeropistas con fines agrícolas
3	Sistema de Transporte	Sistema vial y sus condiciones. Corredores viales y de las redes de transporte
4	Uso de la tierra para el desarrollo económico	Áreas de localización actual y potencial de actividades económicas Áreas con potencial turístico Zonificación agroecológica de cultivos con indicación de áreas y conflictos con el uso actual Zonas agrícolas según vocación
5	Infraestructura.	Áreas para localización de infraestructura Localización obras hidráulicas
6	Sistema Urbano.	Áreas de desarrollo urbano planificado Sistemas de ciudades
7	Restricciones ambientales	Tramos colmatados de los ríos Áreas productoras de sedimentos que afectan las obras hidráulicas y el sistema hídrico natural Localización de zonas inundables: urbanas y rurales Localización de áreas para disposición de desechos Calidad de las aguas por tramos de ríos y su uso posible Áreas agrícolas ambientalmente afectadas por: sobre uso del suelo, deforestación, contaminación por biocidas y otros daños ambientales Áreas afectadas o con potencial de afectación por deslizamientos de tierra Áreas con déficit hídrico según diversas condiciones
8	Preservación ambiental.	Localización de las áreas boscosas Áreas naturales de valor estratégico Áreas sometidas a riesgos naturales Áreas que requieren a ser sometidas a alguna figura de régimen legal de protección

Fuente: Elaboración propia, con base a experiencias en el desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca del río Guayas y la Península de Santa Elena, Ecuador

En México se planteó un conjunto de indicadores destinados revelar condiciones y tendencias que pueden ser de utilidad en la planeación del desarrollo del territorio y el posterior control de la eficacia de las estrategias del plan. El sistema de indicadores comprende tres subsistemas: el natural que se propone medir a través de 11 indicadores; el sub-sistema social y urbano ó regional que comprende 26 indicadores y el sub-sistema económico cuya medición se plantea mediante 14 indicadores. Los indicadores son adecuados para planes con resolución a escala 1:250.000, con excepción, claro está, de los indicadores a escala de ciudad. (Palacio-Prieto, Sánchez-Salazar, Casado Izquierdo et al, 2004)<sup>69</sup>

El municipio Medellín en Colombia desarrolló un sistema de indicadores para evaluar su plan de ordenamiento territorial. Se utilizan 173 indicadores que evalúan 5 lineamientos de política según la distribución que se indica en el Cuadro No 63 (Alcaldía de Medellín, 2006)<sup>70</sup>.

**Cuadro N° 4 Número de Indicadores usados para evaluar el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Medellín, Colombia**

N°	Lineamientos de Política	N° de Indicadores
1	Objeto General	7
2	Primero el Espacio Público	32
3	Medellín de cara a su territorio	27
4	Medellín fortalece las centralidades y optimiza el uso del suelo	51
5	El Desarrollo de la región como condición del desarrollo local	56
<b>TOTAL</b>		<b>173</b>

Fuente: Alcaldía de Medellín, 2006.

El sistema se estructura según Lineamientos ó Temas ó Variables - Indicadores. Para tener una idea de los aspectos que propone evaluar el sistema se anotan los 18 temas considerados. Véase Cuadro No 64.

**Cuadro N° 64 Temas considerados**

N°	TEMAS	N°	TEMAS
1	General	10	Espacio Público
2	Movilidad	11	Equipamiento
3	Servicios Públicos y Saneamiento	12	Agua
4	Biodiversidad	13	Cerros
5	Productividad ambiental	14	Función Ecológica
6	Actividad Agropecuaria	15	Ocupación del suelo
7	Vivienda	16	Economía
8	Cultural	17	Político Administrativo
9	Ambiental	18	Social

<sup>69</sup> Palacio-Prieto, J.L., M.T. Sánchez-Salazar, J.M. Casado Izquierdo et al (2004). Indicadores para la Caracterización y Ordenamiento del Territorio. Ciudad de Mexico, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía y Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>70</sup> (Alcaldía de Medellín, 2006) ]

### **Conclusiones.**

Las consideraciones efectuadas permiten indicar que el derecho ambiental a disponer de planes de ordenamiento del territorio y que éstos surtan el efecto de procurar una convivencia de las actividades de la humanidad con el uso sostenible de los recursos naturales y la preservación de la naturaleza, se ha cumplido en el sentido de dotar al país de instrumentos de ordenación espacial y haber designado a una significativa porción del territorio como áreas que requieren un régimen especial de uso.

La eficacia de la aplicación de la ordenación ambiental es desconocida debido a que se adolece de sistemas de vigilancia y control de la concreción de los planes. Si lo que conoce la sociedad es lo publicado sobre el estado de cumplimiento de la aprobación de planes y designación de áreas bajo régimen de administración especial, realmente es poca la información que el sistema nacional de información ambiental brinda sobre lo que debería su mayor motivación; esto es, que el instrumento facilite una aproximación fehaciente a la instauración de un modelo de desarrollo sostenible.

Si la sociedad se ha involucrado en los mecanismos de consulta pública de los planes de ordenamiento previstos en la ley, entonces ella ya vislumbra un modelo de ocupación del territorio con el que puede o no estar de acuerdo, pero que bien sea que lo asuma o que lo rechace, puede hacer seguimiento concreto de su implantación y de sus logros si se desarrollan los sistemas de evaluación correspondientes.

Se puede generalizar la necesidad un sistema de evaluación de planes de ordenamiento territorial, pero no se puede estandarizar el sistema. Cada plan debe contar con su propio sistema ajustado a sus características particulares.

Eduardo Buróz Castillo

## **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE VENEZUELA Y LOS PROBLEMAS DE JURISDICCIÓN TERRITORIAL**

Geóg. Elizabeth Zarzalejo

En este punto de este trabajo se refiere al planteamiento de los problemas de jurisdicción territorial que se presentan entre algunas de las distintas entidades federales de Venezuela; así como entre las unidades territoriales de órdenes inferiores (municipios, parroquias). Este problema afecta directamente a cualquier ordenamiento que se haga sobre el territorio, sin antes haber solucionado estas inconsistencias. Debido a que una ley del ordenamiento territorial, bien definida será el pilar fundamental del proceso de planificación y gestión del Estado y la comunidad, que al poseer una serie de instrumentos, proporcionará el establecimiento de una estructura territorial proyectada del uso de la tierra y la localización de actividades básicas y más importantes, tomando en consideración las condiciones de sustentación ecológica de un territorio determinado.

Se tiene una enumeración de aquellas zonas que existen en el país y en donde se determinó imprecisión en sus límites y falta de pertenencia a una jurisdicción de una de las entidades federales (estados) que integran Venezuela. El total de las zonas afectadas por esta problemática: son sesenta y siete (67) que presentan sobreposición de límites, y siete (7) zonas que no tienen una jurisdicción asignada (Zarzalejo, 2010).<sup>71</sup>. Esta problemática afecta a 229.704 habitantes y a 1.532 centros poblados en todo el territorio nacional, y dieciséis (16) Estados que están afectadas, es decir, están involucrados el 75% de los estados del país.

Lo territorial, con la conformación de las distintas unidades territoriales que integran el país y se refiere a las áreas con los problemas limítrofes que se presentan entre las distintas entidades federales<sup>72</sup> (estados, distrito capital y dependencias federales), así como entre las unidades territoriales de segundo orden (municipios, parroquias).

---

<sup>71</sup> Zarzalejo de Ricci Elizabeth. Inventario Geográfico de Zonas Venezolanas con imprecisión en su jurisdicción territorial. Trabajo para optar categoría de profesora agregado. Universidad Central de Venezuela UCV. Facultad de Humanidades y Educación. Escuela de Geografía.

<sup>72</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Capítulo II de la división política. Artículo 16. "Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los estados, el del Distrito Capital, el de las Dependencias Federales y el de los Territorios Federales. El Territorio se organiza en municipios...†

Esta disquisición inicial es a propósito de que la conformación de las unidades territoriales de primer orden y, consecuentemente las de órdenes inferiores, no se pueden concebir sin que su territorio no esté completa y razonablemente definido en sus límites exteriores. Clasificándose estas imprecisiones en dos tipos fundamentales:

- A. Las Zonas con sobreposición de límites: son áreas con problemas limítrofes entre estados, municipios y parroquias contiguas, en las que se reflejan inconsistencias y modificaciones en los límites.
  
- B. Zonas sin adjudicación en su jurisdicción territorial: son porciones de territorios, que están sin cobertura jurídica ni administrativa, es decir, no están descritas en las gacetas oficiales emitidas por las asambleas Legislativas (hoy consejos legislativos) en las Leyes de división político-territorial de las Entidades Federales. En la descripción de los límites político-territoriales entre estados limítrofes, han quedado zonas que no están incluidas en los territorios definidos en las correspondientes leyes de división político territorial de estos estados contiguos, que se originan por omisión o errores de interpretación en el trazado de los linderos que define la trayectoria o dirección del límite en cuestión.

**A. En las Zonas con Sobreposición de Límites:**

Sesenta y siete (67) zonas, en dieciséis (16) estados: Anzoátegui, Aragua, Barinas, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Monagas, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy, y Zulia; conflictos entre municipios: sesenta y nueve (69) y conflictos entre parroquias: noventa y ocho (98).

**B. En las Zonas sin adjudicación a una jurisdicción territorial:**

Siete (7) zonas, en ocho (8) estados: Anzoátegui, Aragua, Carabobo, Cojedes, Lara, Monagas, Portuguesa, y Yaracuy.

Para poder realizar un **Ordenamiento Territorial**, hay que tomar en consideración esta problemática.

El Instituto Nacional de Estadística INE, cuando ha tenido que realizar la publicación de Censos y de los documentos derivados del mismo, como el Nomenclador de Centros Poblados, Proyecciones de Población, entre otros, tiene que asignar los datos estadísticos de las zonas con sobreposición de límites y zonas sin jurisdicción territorial, en los estados, municipios y parroquias conforme al dictamen de la Procuraduría General de la República en oficio N.º. 86.785 del 31 de julio de 1990, el cual reza: "La población correspondiente a cada uno de los Centros Poblados ubicados en las áreas geográficas en discusión debe imputarse atendiendo el contenido del Nomenclador de Centros Poblados", Es decir, lo que se ha denominado Tradición Censal la cual establece que la población censada en las áreas de sobreposición de

límites entre estados, municipios y parroquias será asignada conforme a donde haya sido publicada históricamente en el nomenclador de centros poblados, mientras se resuelve la controversia limítrofe.

- 1) Cuando el poder no conoce a perfección los límites del territorio sobre el cual ejerce su autoridad y soberanía, está expuesto a perderlo y, las poblaciones que en ese territorio indefinido moran, no tendrán autoridad a quién elegir y tampoco a quien reclamarle sus derechos, por lo que las autoridades, en consecuencia, no tendrán el derecho de exigirles sus obligaciones para con el Estado.
- 2) Las creaciones y/o modificaciones de entidades territoriales de menor jerarquía de los estados, se han hecho en los casos aquí presentados, sin atender a las buenas prácticas profesionales necesarias para las delimitaciones y demarcaciones unívocas de sus territorios, ni emplear documentación técnica (mapas) confiables, ni tampoco haberse asesorado con las instituciones del estado competentes para ello (IGVSB e INE), lo que ha originado la serie de errores y superposiciones aquí inventariadas.
- 3) La incertidumbre en cuanto a la jurisdicción de pertenencia de las zonas de sobreposición aquí descritas, afectan a las propias entidades federales en cuanto a que influyen en la asignación del situado constitucional, la asignación de prioridades para la inversión de recursos en infraestructura (al no estar determinado a cual entidad federal le corresponde la obligación) y a las estadísticas nacionales al restarle o sumarle población a entidades federales por este motivo, y por consiguiente, en su representación ante los distintos órganos de elección popular.
- 4) La anarquía trae consecuencias en la ocupación del territorio y por ende los problemas para el ordenamiento territorial son concomitantes, por lo que compete asumirlos a quienes hacen vida activa dentro y fuera de su espacio territorial; es decir, a los actores sociales del poder, de la sociedad, de la producción y del conocimiento geográfico.
- 5) En relación con la descripción discrepante de los límites entre los estados, es evidente la consideración y aprobación de las respectivas leyes de división político-territorial de los estados por parte de sus Consejos Legislativos (antes Asambleas Legislativas) sin la debida consulta con las otras Entidades Federales colindantes, lo cual rompe el espíritu de colaboración que debe prevalecer entre Entidades que conforman el mismo Estado Federal.

## Recomendaciones

- 1) A los Consejos Legislativos de las distintas Entidades Federales, que otorguen la debida prioridad a la brevedad a la revisión y corrección, debidamente asesorados por el IGVSB y el INE, de las respectivas leyes de división político territorial para solventar las incertidumbres territoriales creadas.
- 2) A la Asamblea Nacional para que las Comisiones competentes conozcan de los casos presentados y produzcan un cuerpo de recomendaciones a los Estados para la solución de las incertidumbres presentadas.
- 3) Al Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar (IGVSB) para que analice a profundidad, conjuntamente con el INE, los casos presentados y conciba soluciones técnicas y prácticas que permitan solventar las diferencias, discrepancias e incertidumbres diagnósticas, y de oficio, comunique las mismas, con base al artículo 20 de la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional, a los respectivos Consejos Legislativos y Gobernaciones de los Estados Involucrados.
- 4) Al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) que se coordine con el IGVSB en la búsqueda de soluciones técnicas y prácticas a los casos presentados y los que pudieran presentarse en un futuro. que permitan coadyuvar a las soluciones a los casos de esta naturaleza.
- 5) A los distintos investigadores de los asuntos territoriales de la academia venezolana, para que profundicen estos estudios iniciales sobre las discrepancias, e incertidumbres entre entidades territoriales de distinto orden, que apunten hacia el desarrollo de buenas prácticas que eviten este tipo de problemas en el futuro.
- 6) A los ciudadanos involucrados, se debe realizar un referéndum donde se le pregunten a los ciudadanos involucrados en esta problemática, ¿a qué entidad, municipio o parroquia, según el caso, ¿dónde quieren pertenecer? ¿A qué lugar siente que tiene el apego o arraigo territorial?

## **MEMORIA GEOGRÁFICA, POTENCIAL TERRITORIAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Rosa M. Estaba, 13/3/2017

Profesora Jubilada Universidad Central de Venezuela (UCV)

Venezuela clama por una agenda que, teniendo como objetivo el crecimiento sostenible e integrador, se articule a los retos del desarrollo territorial. Ello es posible si se parte de la consideración de los principios de integridad territorial y cooperación, en tanto que mecanismos que pueden contribuir a liberar el potencial territorial a escala local, regional y nacional, siempre considerando su inserción a escala transnacional o global.

Para liberar el potencial de los territorios, es preciso diseñar estrategias de ordenación del territorio basadas en el conocimiento local, regional y nacional de las necesidades, con el objetivo de aprovechar fortalezas y factores específicos explicativos de la competitividad de los territorios.

Todo territorio, movido por sus respectivas y particulares identidades de las comunidades locales y regionales, representa un potencial de desarrollo. Hay territorios capaces de sacar partido su capital territorial en el logro de soluciones óptimas a largo plazo. Hay otros que pueden transitar hacia unas estructuras económicas más sostenibles y que utilicen los recursos de forma más eficiente, siempre que se realicen las acciones oportunas. Hay territorios, vecinos o no, con potenciales o retos compartidos o complementarios que pueden colaborar en la búsqueda de soluciones comunes y sacar partido a su potencial territorial, compartiendo experiencias o aunando fuerzas para explorar juntos sus respectivas ventajas competitivas y las posibilidades de crear un mayor potencial de desarrollo.

En efecto, Venezuela clama por una política de ordenación del territorio moderna, para lo que es impostergable desechar los desaciertos que han desviado el camino hacia el desarrollo, haciendo especial hincapié en el estudio de la política de ordenación del territorio en vigencia y en el conocimiento de la memoria geográfica de Venezuela.

### **Los desaciertos de la ordenación del territorio en Venezuela**

Venezuela es país pionero en materia de ordenación del territorio. Sus antecedentes se remontan a las políticas de planificación del desarrollo que, desde la década de los setenta, son concebidas no sólo en su formulación macro económica, sino en su correlato espacial-regional.

El debate siempre estuvo marcado por las tesis fundadas en la teoría centro-periferia, de la dependencia o del intercambio desigual, según la cual el desarrollo ha de enfrentar un falso problema identificado como *modelo territorial desequilibrado*, causante de la injusticia social. Puesto en evidencia en la concentración de la población y las actividades económicas en el *centro dominante* del país, reconocido en la muy reducida región que Caracas ha organizado en su entorno del centro norte del país (2 % de la superficie nacional), las causas del *perverso* desequilibrio se identifican en la constante extracción del potencial de desarrollo de las ciudades menores y el medio rural de la *periferia dominada* e incapaz de generar una dinámica propia de desarrollo (Estaba, 1983).

La reiterada preocupación se ha expresado en sucesivas políticas voluntaristas y centralistas encaminadas a revertir la tendencia de flujo de recursos de todo tipo (trabajo, capital, materias primas y bienes intermedios)

de la *periferia expoliada* al *centro expoliador*. A los fines de garantizar los respectivos lineamientos estratégicos, se crearon artificiosas regiones político-administrativas para la planificación y coordinación y se aplicaron, de manera selectiva, inversiones en obras de infraestructura, subsidios y exenciones impositivas que suponían activar el potencial de desarrollo de la *periferia* y debilitar el crecimiento del *centro*.(Estaba, idem.)

En los años 80, se toma conciencia de que los entes idóneos para adelantar cualquier política eran las históricas entidades federales y no las artificiosas regiones político-administrativas y, atendiendo a la presión de una demanda social por el cambio, es creada de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), cuerpo asesor de la Presidencia de la República que tomo la iniciativa de la descentralización. Con la descentralización, que terminó erigiéndose en el eje del proceso de reforma institucional adelantado entre 1989 y 1999, Venezuela experimentó importantes cambios políticos, administrativos, económicos y territoriales, al punto de servir de instrumento fundamental en los propósitos de transformación del agotado modelo rentista de desarrollo. En 1989 asistimos a la histórica primera elección directa de gobernadores y alcaldes de Venezuela.

En paralelo, se pone en marcha el VIII Plan de la Nación 1989-1994, inscrito en la política de El Gran Viraje y en la filosofía de establecer mecanismos de negociación de compromisos y metas en la forma de convenios de desempeño entre los organismos públicos. Dentro de esta filosofía se elaboraron los veintitrés planes estatales, en el marco de un régimen de consulta y participación con diversos sectores de la sociedad.

Si bien se observa una cierta revisión conceptual, el debate sobre el *desequilibrio territorial* resurgió cuando a finales de la década de los 90 se sometió a discusión el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Se extrema con la política de ordenación del territorio adelantada por el gobierno iniciado en 1999, bajo el signo de la vuelta al presidencialismo y la reversión de la descentralización, la bandera que izamos en los años noventa, con el fin de salvar la democracia y dejar atrás la tendencia histórica de 150 años de reducción y vaciamiento de las competencias de los Estados. Se intenta imponer el pensamiento homogeneizador que parte de dos falsos presupuestos: la solución de los problemas territoriales se puede abordar artificialmente y la desigualdad social se ha de encarar buscando el *equilibrio territorial*.

### **Política de ordenación del territorio del gobierno de los periodos 1999- 2001, 2001- 2007, 2007 -2013, 2013 ó 2019**

La política de ordenación del territorio del denominado *gobierno bolivariano* de Venezuela se considera inconstitucional, a-histórica y nociva. Es inconstitucional porque, reeditando la *Geometría del Poder* contenida en la Reforma a la Constitución rechazada en *referendum* de 2007, contraría al estado federal descentralizado consagrado en la Carta Magna. Se persiste en implantar en un modelo de Estado Comunal hiper-centralizado y fundado en la comuna -su tutelada célula fundamental-; suplantando progresivamente el sistema de distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales, el nacional, el de los estados y el del municipio -su unidad primaria y autónoma-; y excluyendo principios como los de integridad territorial y cooperación.

Es a-histórica porque se pretende orientar una distribución territorial *óptima* del desarrollo invocando dos preceptos voluntaristas y contrarios a aquellos movidos por actividades modernizantes propias de la globalización y de la sociedad de la información y el conocimiento: desarrollo endógeno y equilibrio territorial.

Con la aplicación del primer precepto se crearía un modelo tan primitivo como anti urbano, caracterizado por el aprovechamiento de los recursos naturales integrados a cadenas productivas, bajo una planificación centralizada en manos de un estado comunal cada vez más burocratizado y al margen del mercado y la empresa privada. Con apoyo del segundo se busca desconcentrar a la población y las actividades económicas, desde la más densamente poblada y desarrollada región del centro-norte hacia tres Ejes de Desarrollo Territorial trazados arbitrariamente y en forma contrapuesta a ésta: Occidental, Orinoco-Apure y Oriental.

El propósito es revertir el histórico modelo de desarrollo territorial en expansión, mediante unas entelequias territoriales dibujadas y promocionadas desde las cúpulas centralistas de poder. ¿Cómo? Construyendo dos nuevos mapas complementarios entre sí. El primero es un mapa de ciudades, diseñado a partir de las Comunas asociadas a unos Distritos Motores de Desarrollo y tendencialmente distribuidos de manera muy dispersa en los territorios más rezagados. El segundo es un mapa político administrativo, sobre-puesto y desintegrador de las entidades federales y municipales, trazado a partir de unos supuestos ejes de desarrollo territorial y regiones federales de desarrollo.

Es nociva porque, además de despilfarrar recursos, abandonamos y destruimos los logros históricamente acumulados y se defiende y procura la incorporación de los territorios llaneros y selváticos ño construidos, y, por ende, ambientalmente preservados. A espaldas de nuestros ya consolidados gobiernos estatales y municipales, se provoca un caos ya visible en una escalada de problemas: desde la exclusión territorial, la *ranchificación* y la pobreza generalizadas, hasta la dotación de los servicios públicos, la destrucción de la red vial, del aparato productivo y de las ciudades y los campos.

### **Hacia el conocimiento de la memoria geográfica de Venezuela.**

En 2015 se entrega un trabajo dirigido a ofrecer caminos en el conocimiento de la memoria geográfica de Venezuela, desde la triple perspectiva local, regional y nacional, en la que se observa la trayectoria tecnológica de Venezuela, de trascendentes consecuencias en el proceso histórico de estructuración territorial del desarrollo<sup>73</sup>.

El estudio, un importante aporte a los fines de detectar potenciales de territorios a escala local, regional y nacional, se aborda a través de dos ángulos, vistos en un largo período. El primer ángulo refiere a la sucesiva ejecución de las infraestructuras y los equipamientos estructurantes del territorio que, asociados a su transformación física, social y económica, dan lugar a la distribución, articulación y organización de sus componentes naturales y humanos. El segundo ángulo da cuenta de la evolución de la red urbana nacional y las redes de ciudades y sus áreas de influencia, la espina dorsal del desarrollo, sembrada y arraigada por la confluencia de tales elementos estructurantes. El largo período corresponde al necesario para evidenciar la cristalización de un patrón de localización que, avanzando desde el mar Caribe hacia el interior continental y esquivando cualquier adversidad, ha quedado registrado como una memoria geográfica. Luego de un bosquejo de los originarios tiempos coloniales, se desenvuelve desde el nacimiento de la república y culmina en 2003, cuando todavía no se sentían los efectos de la propuesta territorial del gobierno bolivariano. La investigación profundiza en el impacto ocasionado por la aparición de la economía petrolera para hacer especial hincapié en la etapa cumbre de la estructuración territorial, la etapa correspondiente a la democracia representativa nacida en 1958. Se organiza, de modo cronológico, sistemático e interrelacionado, de acuerdo a los temas que siguen.

---

<sup>73</sup> "Venezuela: la construcción de un territorio" Rosa Estaba, 2015.

1) Las bases del desarrollo: los cambios experimentados en la naturaleza, a causa del aprovechamiento de sus recursos y paisajes y por intermedio de la progresiva división político-administrativa del territorio nacional en estados y los municipios.

2) La evolución del marco socio político, en tanto que condicionante de los distintos modos de uso del territorio.

3) Una primera etapa histórica comprendida entre 1958 y 1983 -año en el que hace crisis el rentismo petrolero-, durante la que:

- el territorio *tabula rasa* que había encontrado el petróleo comenzó a modernizarse y, por ende, a estructurarse con el poderoso despegue implícito en los programas de desarrollo, planificados y ejecutados desde 1958, bajo el modelo de sustitución de importaciones y protección del mercado interno que, valiéndose de la renta petrolera, aplicó la naciente, joven e inexperta democracia representativa y de partidos. Durante estas dos décadas se logra armar una compleja red urbana nacional, impulsada por el desarrollo combinado de sus componentes estructurantes: una notable expansión industrial y agrícola, una educación masificada, un importante equipamiento de hospitales y ambulatorios, una red nacional de electrificación, una integral dotación de embalses de usos múltiples, un empresariado floreciente y organizado y un territorio interconectado, mediante la densificación de las redes de vialidad, aérea y de telecomunicaciones
- siguiendo las huellas de las embrionarias redes urbanas propias de 1856 (antes de la Guerra Federal) y de 1920 (antes de la aparición de la economía petrolera), muchas de las ciudades tradicionales se erigen en aglomeraciones metropolitanas, mejor dotadas de la sinergia requerida para elevar los niveles de productividad y de calidad de vida.

4) Una segunda etapa vislumbrada entre 1983 hasta 2003, en la que asistimos a lo que hemos llamado òla quiebra de *Papá Petro-Estado*; una coyuntura que paradójicamente dio paso a una Venezuela en marcha hacia el progreso, con talento venezolano y que rompía con el modelo intervencionista y centralista para intentar la descentralización territorial. Los prometedores resultados son muy elocuentes:

- en combinación con los progresos y frutos de la revolución educativa y con una salud puesta al servicio de las comunidades, conseguimos extender las redes petroleras, asociadas a sendas políticas de apertura y de internacionalización, una producción forestal sostenida, una ascendente pesca comercial de mares y ríos, un crecimiento sostenido de la agricultura comercial, una industrialización para la exportación, un sistema eléctrico y un acervo hidráulico, ambos modernos y de alcance nacional, y la densificación de las redes viales, aeroportuaria y de telecomunicaciones. Con ello, emergieron nuevos componentes estructurantes del territorio: a la par de un empresariado comprometido con la inclusión social, proliferaron los micro-emprendedores, el cooperativismo, el sistema de franquicias, la acuicultura y el turismo de posadas
- nos poníamos en sintonía con tres rasgos medulares de la globalización y las técnicas de información y comunicación (TIC), que redimensionaron el territorio en función de las nuevas redes planetarias de megalópolis, metrópolis y ciudades intermediarias: intenso proceso de urbanización, economía del conocimiento y descentralización territorial. Además de la tan aspirada pérdida de la primacía de Caracas y su contraparte el despertar de la provincia, 38 ciudades alcanzan la categoría de metropolitanas, de las cuales, 27 reunían condiciones de ciudad intermedia o intermediaria respecto a los mercados externos, es decir, respondían en mayor o menor medida a requerimientos de autonomía financiera y política (descentralización), de intercambio, medido con la presencia de parques industriales, educación superior e

investigaciones, y de liderazgo en materia de inversiones extranjeras, compañías de exportación y privatizaciones

- en paralelo al crecimiento diversificado de las exportaciones, las heterogéneas inversiones de capital foráneo y la modernización de los servicios (eficiencia terciaria), en especial las telecomunicaciones, empezaban a cristalizar novedosos procesos de especialización productiva (inclusive, clusters industriales), que permitieron los intercambios entre las cinco grandes redes urbanas polarizadas por Maracaibo y Barquisimeto, en el occidente; Caracas, en el centro; Puerto La Cruz-Barcelona, en el nor-orientes; y Ciudad Bolívar-Ciudad Guayana, en el sur
- en el territorio redimensionado, Caracas por fin reconocida como una ciudad global, sobresale como cabecera nacional y de la ya consolidada megalópolis denominada Mega Región del Centro Norte, así como Maracaibo y Valencia, metrópolis que todavía no habían completado su inserción en el mercado global, y Barquisimeto y Maracay en pleno proceso de transición.

---

Estaba, R. M.(1983). *Acumulación de capital y formación de espacio en Venezuela*. Caracas, Universidad Central de Venezuela. Facultad de Humanidades y Educación. Escuela de Geografía. Mimeo, 383 p.

Estaba, R. M.(2007). *¿Nueva geometría del poder?* Porto Alegre, Brazil, Conferencia Mundial sobre el Desarrollo de Ciudades. Mimeo, 26 p.  
Estaba, Rosa M. *Venezuela: la construcción de un territorio*. Caracas. En edición, 557 p

## COMPRENSIÓN DEL NUEVO URBANISMO, Y LA NUEVA REALIDAD SEGÚN EL RITMO Y CALIDAD DE VIDA

Reinaldo Martínez G.

Hace casi tres décadas que la ciudad dejó de ser un problema meramente técnico-espacial y comenzó a verse como una experiencia visual, intelectual, interpersonal, familiar, cultural, sentimental, social, espiritual, e incluso mística. Tan integral ha resultado esa visión, más allá de la mera *planificación urbana* o *sustentable*, que ya existe una conciencia de las ciudades<sup>74</sup>. El Congreso del Nuevo Urbanismo estableció desde 1993<sup>75</sup> una serie de principios que determinan las características de los desarrollos sustentables, basados en el criterio del *Crecimiento Inteligente*, en contraposición al criterio de *dispersión urbana*, tan voraz en tierra, en energía y en recursos. Estos principios se han aplicado en Europa, en Asia, en Norteamérica y en Latinoamérica de manera integral o parcial con resonantes resultados. Venezuela ha quedado en la zaga del desarrollo sustentable en la Región por causas del retraso en la toma de decisiones adecuadas en nuestro país. Esto es resultado de la insistencia oficial en priorizar la reforma de estructuras políticas, por sobre las necesidades más urgentes de tipo técnico, lo cual conduce de vuelta a la centralización creciente en la toma de decisiones. Aunque el país oficial todavía no logra plantear adecuadamente sus prioridades, la mayoría de los más capacitados expertos coincide en la necesidad de adoptar muchas de las mejores prácticas de sustentabilidad urbana<sup>76</sup> para elevar la deteriorada calidad de vida urbana.

La Carta para el Nuevo Urbanismo señala los siguientes 10 Principios del Crecimiento Inteligente:

1. *Uso mixto de la tierra.*
2. *Promover el diseño de edificaciones compactas y atractivas.*
3. *Crear un rango amplio y variado de opciones habitacionales.*
4. *Crear comunidades más peatonales.*
5. *Fomentar comunidades amigables con fuerte sentido de identidad.*
6. *Preservar espacios abiertos, tierra de cultivos, bellezas naturales.*
7. *Fortalecer y redefinir desarrollos en comunidades existentes.*
8. *Proveer una variedad de opciones de transporte interconectado.*
9. *Planificar la toma de decisiones de desarrollo predecible, justas y económicas.*
10. *Involucrar a las comunidades y demás actores en la toma de decisiones.*<sup>77</sup>

Para ese propósito se requiere

- Red peatonal eficiente y una óptima red vial con perfiles y secciones amigables al peatón. La red vial debe ocupar al menos 30% del suelo apto para desarrollo, excluyendo áreas verdes, con 18Km de trazado vial longitudinal por cada km<sup>2</sup> de suelo (1.800m/H<sup>a</sup>).
- Conjuntos de alta densidad @ 15,000 habitantes por km<sup>2</sup> (150 habitantes por H<sup>a</sup>).
- Uso mixto de la tierra. Al menos 40% de ubicación se requiere en cualquier centro urbano para ser destinado a un desarrollo económico que sea rentable y que cubra la demanda.

<sup>74</sup> *The New Science of Cities*+Michael Batty«, Centre for Advanced Spatial Analysis (CASA) University College London (UCL), <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/casa/sites/bartlett/files/migrated-files/paper170.pdf>

<sup>75</sup> <https://www.cnu.org>

<sup>76</sup> Ratificada en el Foro GAU (Comisión de Ambiente, ANIH/Grupo Vida Urbana y Ambiente, USB), La Venezuela Que Queremos Todos (Comisión Venezuela +30, ANIH), y conferencias y eventos varios celebrados por el Grupo Orinoco, UCV y UCAB.

<sup>77</sup> Congreso Para el Nuevo Urbanismo, Principios de Crecimiento Inteligente, 1993.

- **Diversidad social.** La disponibilidad de vivienda debe tener un abanico de precios y arrendamiento para alojar rangos variados de ingresos netos; al menos 20% y hasta el 50% del área neta de suelo residencial debe destinarse a viviendas de bajo costo, y hasta 35% para alquiler.
- **Limitar el uso especializado de suelo** a fin de reducir bloques o sectores mono-funcionales y exclusivos. Esa categoría no debe exceder de 10% de cualquier área del centro urbano.
- **Red multimodal de movilidad,** comenzando por una eficiente red peatonal, capaz de integrar una gran trama de conexiones que permitan al usuario ir de su casa al mercado, al trabajo, de visita, vacaciones, de manera cómoda, rápida y eficiente, sin necesitar utilizar vehículo privado ni taxis.

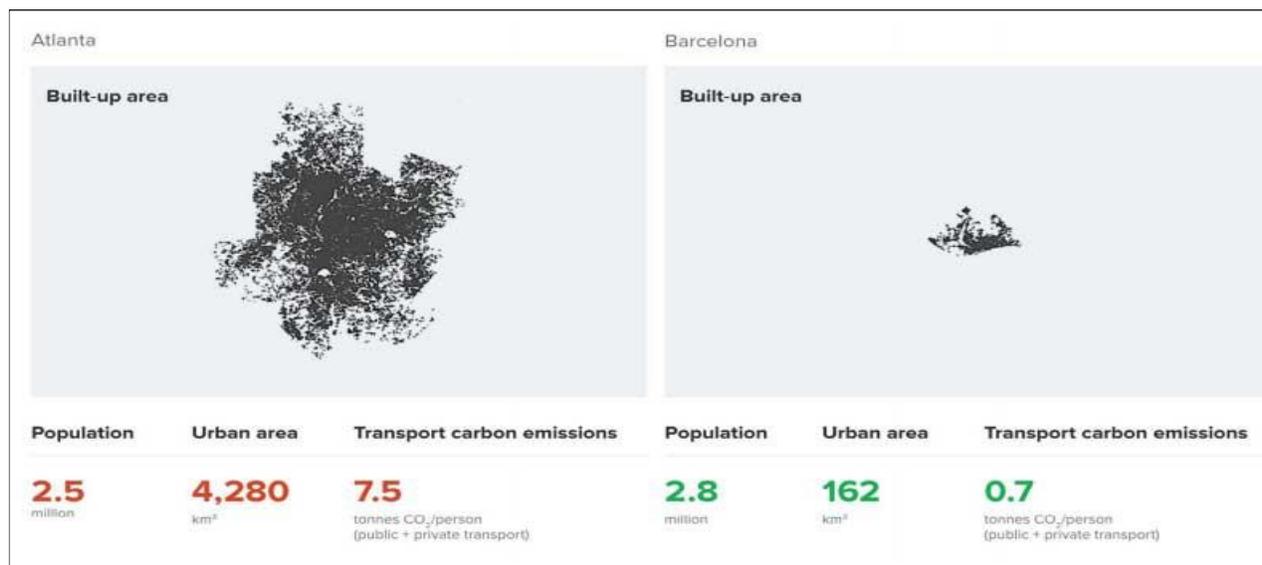
### 1er Principio: Uso mixto de la tierra;

Los desarrollos mixtos más eficientes alcanzados en Latinoamérica incorporan de 23 a 27% del área habitable neta de cada conjunto, para comercio, pequeña y mediana industrias u otros servicios. La masa crítica de cada conjunto no debería exceder de entre 700 y 720 unidades de vivienda. Dos ejemplos a la mano con esta estructura son la Urbanización El Silencio la Urbanización Cooperativa Los Castores, ambas en la Región Capital.

### 2do Principio: Edificaciones compactas y atractivas;

Las soluciones exitosas descartan el uso de grandes torres habitacionales, ya que han resultado un total fracaso por sus altos costos de mantenimiento, el bajo grado de socialización y el alto vandalismo que sufren. La alternativa eficiente son conjuntos de edificaciones de hasta cuatro plantas sin ascensor, las cuales incorporan el componente de salud como ejercicio cardiovascular con el uso de escaleras. En especial se hace necesario considerar la carrera del sol y la brisa predominante con el fin de diseñar y orientar las edificaciones para que puedan recibir ventilación e iluminación natural, buscando el imperativo ahorro energético. Además el uso de colores claros en los revestimientos, acabados y mobiliario evita el problema presente hoy en muchos edificios, que requieren iluminación artificial todo el día en pasillos, escaleras, sótanos y galerías.

Fig. Visión comparativa del compactado del área construida entre Atlanta, E. U. A., y Barcelona, España<sup>78</sup>.



<sup>78</sup> Fuente: Lincoln Institute of Land Planning

### **3er Principio: Rango amplio y variado de opciones habitacionales;**

La solución de viviendas estereotipada de tres habitaciones y dos baños es demasiado simplista para abarcar toda la gama de necesidades de la población. Viviendas tipo estudio de un solo ambiente hasta viviendas para grandes familias de varios hijos y miembros de la 3ª edad, requieren unidades de una, dos, tres y cuatro dormitorios. Esto facilita a las jóvenes parejas evolucionar con su economía a medida que crece la familia. Por otra parte, en la realidad del tercer milenio, con cada vez más profesionales y mini empresarios laborando desde sus casas, el formato de viviendas debe adaptarse a esas necesidades. El diseño necesita contemplar ventanales que permitan un mínimo porcentaje de luz solar y áreas verdes para cada vivienda. Este tipo de configuración es un desafío para promotores y profesionales, ya que se debe dejar al menos 15% del porcentaje de ubicación con vegetación y utilizar en lo posible cubiertas verdes.

### **4º Principio: Crear comunidades más peatonales;**

Las edificaciones se deben rodear de cinturones verdes para la biodiversidad, y evitar implantar conjuntos tipo alvéolo, con un solo acceso/salida, plan que se utiliza habitualmente por razones de seguridad. Se deben interconectar los conjuntos con una trama de veredas como red peatonal. Esto facilita la movilidad y da acceso a los servicios y suministros en los varios umbrales urbanos. El factor seguridad puede mejorarse manteniendo la masa crítica limitada de hasta 700-720 unidades de vivienda lo cual permite un cómodo registro en la memoria de los habitantes de unos 2.500 rostros, factor que ha resultado eficiente sistema visual de seguridad pasiva<sup>79</sup>.

### **5º Principio: Fomentar comunidades amigables con fuerte sentido de identidad;**

La masa crítica de viviendas genera un *raport* de comunicación intenso de gran vitalidad. En Los Castores la integración de la comunidad se potenció con el club de béisbol y el de fútbol. Este componente resultó muy efectivo con los torneos entre las diversas etapas claramente demarcadas de la urbanización. Los campeonatos crearon camaraderías duraderas y fijaron un sentido de pertenencia difícil de lograr por otros medios. La participación de los equipos deportivos, grupos artísticos (coral, grupo criollo, pintores y diseñadores) en eventos con otros estados, otras comunidades y otras ciudades, e incluso en el exterior, fomentó un sentido de solidaridad y orgullo único en el cual todos se conocen y todos se apoyan mutuamente.

### **6º Principio: Preservar espacios abiertos, tierras de cultivo, áreas naturales;**

Un conjunto de 720 unidades de vivienda requiere labores de jardinería constantes, por lo cual un vivero comunitario resuelve muchos problemas. Aloja y desarrolla especies para todas las áreas verdes del conjunto, fomenta la biodiversidad local, genera oxígeno abundante y secuestra toneladas de CO<sub>2</sub> continuamente. Puede producir compost y biogás, además de promover el amor por la naturaleza en los niños y adolescentes, a la vez que enriquece el paisaje y el ambiente.

### **7º Principio: Fortalecer y redefinir desarrollos en comunidades existentes;**

Como es muy difícil crear comunidades desde cero, tomando en cuenta que la mayoría de lo que requiere redefinición es expansión urbana unifamiliar o superbloques, se puede programar la progresiva sustitución de esos bloques o las manzanas de formato unifamiliar, combinándolos con conjuntos compactos. La combinación funciona, mientras se conserve la masa crítica, y se delimiten claramente las fronteras de cada conjunto, ya que de allí surgen identidad y pertenencia.

---

<sup>79</sup> Martínez R. *¿Pensar en Caracas Infraurbana+e-libro*. [www.dropbox.com](http://www.dropbox.com)

### **8° Principio: Proveer una variedad de opciones de transporte interconectado;**

Una manera probada de desestimular el uso del automóvil es con sistemas de transporte urbano e interurbano de calidad. Los sistemas BRT son eficientes únicamente si utilizan canales exclusivos de circulación. Además, es necesario adecuar las líneas de transporte público en manos privadas (busetas o minibuses) al nivel de calidad requerido, ya que estas líneas no desaparecerán de las ciudades, debido a que sirven las rutas periféricas fuera de las arterias principales. Esto se puede complementar con sistemas de ciclovías y taxis de bajo costo estilo TukTuk, ya que las tarifas de taxis deben ser accesibles a todos en casos de emergencia. En general el usuario debe poder vivir la vida dentro de los umbrales diario, semanal, mensual y anual incluyendo vacaciones, sin necesidad del automóvil. Esa puede ser una manera rápida de reducir los GEI. Más adelante se amplía este tema.

### **9° Principio: Planificar toma de decisiones de desarrollo predecibles, justas y económicas.**

El ciudadano que es sorprendido por la demolición de una edificación, por una excavación imprevista, por unas medidas improvisadas para solventar problemas de planificación, se siente ignorado, atropellado y en casos extremos engañado, porque la morfología de una ciudad se matiza con paisajes, visiones, experiencias familiares en la memoria. Una ciudad que es transformada, reconfigurada, alterada intempestivamente rompe con las rutinas, los hábitos, los contactos diarios, las costumbres que atesora la gente desde la niñez, en su adolescencia, en sus momentos cruciales, en su madurez. Alterar esos patrones requieren justificativos aceptados, anticipados y esperados por la mayoría. Los espacios que forjan nuestra vida deben preservarse naturales, sin contaminación visual, y con un nivel de silencio que permita disfrutar los trinos de las aves en vez de atormentarse con la brutal descarga de bocinas y alarmas.

### **10° Principio: Involucrar a las comunidades y demás actores en la toma de decisiones.**

La participación es una especie de fantasma que atemoriza a los profesionales, a los funcionarios, a los gobernantes y a los empresarios por igual. La razón es el temor a que òmuchas manos en un plato pongan el caldo moradoö. Sin embargo, los más resonantes éxitos en materia de desarrollos urbano sustentable (Curitiba, Medellín, Santiago de Chile, Bogotá, Sao Paulo y otros) han fomentado la participación disciplinada de todos los actores interesados, pues todos tienen algo que aportar en la planificación de la ciudad. Los funcionarios y profesionales que usan el automóvil a diario desconocen los problemas del peatón en las aceras; y constituyen casi el 75% de los ciudadanos. La participación se ha convertido hoy en casi una ciencia y se han desarrollado metodologías altamente eficientes de participación que impiden el populismo, las orquestas de denuncias, las protestas y las confrontaciones, mientras logran destilar las mejores ideas de los más capaces de entre todos los actores. Los resultados con dichos métodos son notables<sup>80</sup>.

Resultará útil familiarizarse con algunas de esas metodologías, ya que con el uso de las redes sociales y registros remotos se puede lograr excelentes mecanismos de retroalimentación de los vecinos de a pie, evitando la mayoría de los problemas que muchos temen. Finalmente, se debe enfocar el ordenamiento urbano de manera que abarque los diversos estratos etarios de la población, ya que la ciudad será habitada por madres con coches y niños, padres con paquetes, jóvenes con patinetas, adultos trotando con morrales, ejecutivos con maletines y laptops, ancianos con bastón y personas de capacidad disminuida por igual, sin olvidar perros y gatos. De manera que la visión de un disfrute interactivo, amplio y universal es la más sustentable.

---

<sup>80</sup> "A Ladder Of Citizen Participation" Sherry Arnstein, 1969. Journal of the American Planning Association 2010.

## **Lineamientos internacionales sobre Planificación Territorial y Urbana**<sup>81</sup>

Los lineamientos establecidos por UN Hábitat abordan la planificación de manera holística, en vez de enfocar en zonificación, y apuntan a una organización catastral flexible.

### **Objetivos:**

1. Desarrollar un marco de referencia que sea universalmente aplicable a todas las políticas de reforma urbana;
2. Captar principios universales en enfoques de planificación de experiencias nacionales y locales, adaptables a diferentes contextos y escalas;
3. Complementar otros lineamientos internacionales para promover el desarrollo urbano sustentable;
4. Elevar las dimensiones de desarrollo territorial en la agenda de los gobiernos regionales y locales.

### Alcance:

1. **A nivel supranacional y transfronterizo**, que las estrategias regionales y multinacionales puedan contribuir a dirigir inversiones para enfrentar problemas mundiales tales como el cambio climático y la eficiencia energética, permitiendo la expansión integrada de las áreas urbanas en regiones de intersección, para mitigar los riesgos de la expansión urbana en zonas fronterizas, mitigar los riesgos naturales y mejorar la gestión sustentable de recursos naturales compartidos;
2. **A nivel nacional**, que los planes nacionales permitan aprovechar polos económicos ya planificados y las grandes infraestructuras existentes, para soportar, estructura y balancear el sistema de ciudades y pueblos, incluyendo corredores urbanos y cuencas de cuerpos de agua, de manera de desplegar todo su potencial económico;
3. **A nivel metropolitano y regional de ciudades**, que los planes subnacionales regionales, puedan promover el desarrollo económico estimulando las economías regionales de escala y aglomeración, incrementar la productividad y la prosperidad, fortalecer los enlaces rural-urbanos y la adaptación a los impactos del cambio climático. También reduciendo los riesgos de desastres y la intensidad en el uso de energía, atendiendo las disparidades sociales y espaciales, y promoviendo la cohesión territorial y la complementariedad tanto en áreas de crecimiento, como en declinación;
4. **A nivel municipal y de ciudades**, que las estrategias y los planes integrados de desarrollo puedan priorizar las decisiones de inversión y estimular las sinergias e interacción entre áreas urbanas apartadas. Que los planes de uso de la tierra contribuyan a la protección de áreas ambientalmente sensibles y a la regularización de mercados inmobiliarios. Que las extensiones urbanas y los planes de rellenos puedan minimizar los costos de transporte y provisión de servicios, optimizar el uso de la tierra y apoyar la protección, organización e interconexión de espacios urbanos abiertos. Que los planes de remodelación y mejoramiento puedan incrementar la densidad residencial de bajo costo y promover comunidades socialmente mejor integradas;
5. **A nivel de vecindades**, que el desarrollo planes para espacios públicos y trazados viales puedan mejorar la calidad urbana, la cohesión y la inclusión social, y la protección de recursos locales. Que la planificación participativa y la formulación de presupuestos que involucre a las comunidades en la gestión de los bienes comunes urbanos tales como espacios y servicios públicos puedan contribuir a mejorar integración espacial y conectividad, seguridad humana y resiliencia, democracia local y responsabilidad.

Cualquiera que sea el enfoque, la exitosa implementación requiere de una fuerte voluntad política, y una adecuada asociación que involucre a todos los actores relevantes bajo tres (3) componentes claves:

---

<sup>81</sup> *“International Guidelines on Urban and Territorial Planning”*, UN HABITAT, Ago 2015.

**1. Marco legal Transparente** Reglas de juego claras y responsabilidades definidas con la capacidad de aplicación del marco legal donde se aplique.

**2. Planificación y Diseño Urbanos sólidos y flexibles**, con especial énfasis en los espacios públicos, apropiado patrón vial y conectividad, y espacios abiertos, con previsión para movilidad reducida, uso mixto que reduzca el desplazamiento, y que pueda fortalecer interacción social y aspectos culturales de la ciudad.

**3. Un plan financiero para la accesibilidad y bajos costos.** La exitosa implementación de un plan urbano depende de una sólida base financiera, incluyendo la capacidad de la inversión pública de generar beneficios económicos y financieros. Un plan financiero debe tener un plan realístico de ingresos, que incluya compartir los valores urbanos entre todos los actores, y una provisión de gastos que apunte a las exigencias del plan urbano.

### **Movilidad, Ordenamiento Territorial y Urbano**

A sabiendas que las migraciones hacia las ciudades continuarán aumentando y estas alcanzarán a alojar al menos al 60% de la población global para 2050, es necesario comprender la red de enlaces interurbanos que se generan en todo el territorio del país y cómo esto afecta a las ciudades. Con base a los conceptos sintetizados en Hábitat III, y discutidos en Quito en octubre 2016<sup>82</sup>, el Ordenamiento Territorial apunta a la gestión en bloque de un conjunto de estructuras operativas, normas y procesos por medio de los cuales se toman decisiones consensuales sobre el acceso, ocupación y uso de la tierra, incluyendo su control, su adecuada aplicación, su cumplimiento, y el manejo adecuado de conflictos entre los diversos intereses afectados.

Esta gestión se realiza con el concurso de instituciones públicas y privadas, agencias de la tierra, tribunales y ministerios con competencia en asuntos de la tierra, con actores oficiales y no oficiales, organismos tradicionales y agentes informales. Incluye un marco legal y de políticas de tierras, y prácticas tradicionales e informales con legitimidad social reconocida. Para eso, dicha gestión se apoya en un marco legal y en el reconocimiento de la validez de los derechos de acceso y ocupación reconocidos por todos los sectores, los cuales oscilan usualmente entre dos extremos; formal e informal, y son generalmente negociados bajo reglas comunes, tomando en cuenta que dichos derechos no se muestran en una sola línea y pueden estar ampliamente distanciados, o pueden solaparse entre sí<sup>83</sup>.

En la planificación urbana y del territorio se han establecido diez (10) principios que definen el desarrollo sostenible:

- 1 uso mixto del suelo
- 2 diseño de edificaciones compactas
- 3 variada serie de opciones en la vivienda mixta
- 4 comunidades peatonales
- 5 comunidades con fuerte atractivo, firme identidad y sentido de lugar
- 6 espacios abiertos, campos agrícolas, belleza natural y áreas críticas
- 7 desarrollo dirigidos hacia comunidades existentes
- 8 variedad integrada de opciones de modos de transporte
- 9 desarrollos predecibles, justos y rentables yí

---

<sup>82</sup> *Declaración de las Ciudades Para Todos*, Nueva Agenda Urbana. Quito, 2016.

<sup>83</sup> *"Handling Land"* UN-Habitat, 2012; *"Land Governance"*, FAO, 2009.

10 participación de la comunidad y grupos de interés en la toma de decisiones<sup>84</sup>.

La movilidad en la planificación del territorio exige integrarse a estos 10 principios, a fin de procurar un desarrollo sustentable de todo el territorio, más allá del desarrollo urbano, ya que un elemento clave en la movilidad sustentable entre ciudades es un sistema de transporte. El objetivo del transporte en la planificación del territorio es crear acceso universal y asequible a oportunidades, servicios, bienes y entretenimiento para todos. La amplia accesibilidad del transporte como base de la movilidad sustentable, tiene que ver con la eficiencia de llegar a destinos planificados o programados, reduciendo tiempos y distancias, y mejorando la infraestructura asociada al transporte, más allá del simple suministro de equipamiento de alta calidad. La movilidad sustentable está determinada por el grado en el cual todo el territorio es accesible a todos sus usuarios y ocupantes, en todos los rangos de edades, de capacidad, de género y de estatus socio económico. Pero además se debe incluir la biodiversidad, lo cual exige la creación de corredores verdes que permitan las migraciones periódicas de las especies, sin el riesgo de ser aplastadas en las vías.

La movilidad dentro del territorio venezolano se realiza a través de transporte motorizado (ferrocarriles, trenes ligeros, metros, cable-tren, funiculares, buses, minibuses, automóviles, motos y transporte acuático como ferris y botes). Mientras que el transporte no motorizado consiste en movilidad peatonal, vehículos de tracción de sangre, como bicicletas, triciclos y sillas de ruedas. En escasos rincones apartados de la geografía andina y llanera puede aún subsistir la movilidad por medio de bestias de carga. Sin embargo, a la luz de las necesidades presentes ya ha quedado claro que si en Venezuela se realizaran los mismos esfuerzos y se destinaran los mismos recursos que se aplican al diseño vial para configurar las redes peatonales básicas, las ciudades venezolanas serían mucho más amigables y mucho menos congestionadas. Y es que desde hace décadas los expertos en crecimiento inteligente han demostrado que solo sobre una racional y eficiente red peatonal se puede planificar una ciudad sustentable<sup>85</sup>.

En Latinoamérica se ha extendido la preferencia por los sistemas BRT (Buses de Rápido Transporte). Ya se han instalado ese tipo de sistemas en México, en Chile, en Colombia, en Brasil y en Costa Rica con mucho éxito, sin embargo conviene aclarar que muy pocos de los 60 sistemas de transporte con 2.960 unidades, gestionados y administrados hasta ahora por el Estado venezolano con la Misión Transporte en las 175 ciudades del país, puede ser llamado òBRTö, ya que para ser BRT (rápidos) deben operar a través de un canal de circulación exclusiva, exento de congestionamiento; debe, además, tener infraestructura de atención al usuario y salas de espera adecuadas con información pertinente actualizada y al día. Por eso el transporte público en manos del estado es tan vulnerable al caos vial como el transporte público en manos privadas.

En Caracas, por ejemplo, el 54% de los habitantes utiliza transporte colectivo y un 19% desarrolla sus actividades como peatón en los 4 umbrales urbanos. El resto se desplaza en 1,8 millones de vehículos particulares a una velocidad promedio de 15km/h en los 2.647Km de trazado vial con un recorrido promedio de 2h30ø por viaje<sup>86</sup>. Pero solo 37% de este transporte público es promovido, gestionado y administrado por el Estado. El resto es un gran conglomerado privado de 325 asociaciones de líneas de buses, minibuses (busetas), camionetas, rústicos 4X4, auto pullmans interurbanos, por-puestos y taxis en manos privadas, que fijan rutas, frecuencia de circulación, calidad de unidades, régimen de operaciones, y (con puntuales excepciones) sin infraestructura de atención al usuario, sin salas de espera, sin carteleras de información confiable, sin régimen de participación, sin opción para personas de capacidad disminuida y sin control de

<sup>84</sup> Bullard, 2007; Duany et al, 2000; <http://www.smartgrowth.org/network.php>.

<sup>85</sup> Duany et al, 2000; <http://www.smartgrowth.org/network.php>

<sup>86</sup> Plan CARACAS 2020.

ningún tipo. Además, al mantener sus unidades encendidas durante 14h/d generan hasta 420m<sup>3</sup> de GEI a la atmósfera<sup>87</sup>. Si el parque automotor colectivo alcanza las 20mil unidades en el AMC, son casi 8,4 millones de m<sup>3</sup> de GEI por día. Se deben considerar las redes interurbanas para poder evaluarlo.

Estas líneas utilizan los espacios públicos como terminales, y circulan de manera impredecible y aleatoria; en muchos casos anárquica. Su poder estratégico es de tal naturaleza que pueden paralizar una ciudad entera durante un día completo con sus frecuentes operativos òhora ceroö para forzar el alza de tarifas calculadas a discreción por los propietarios de dichas unidades. Estos sistemas constituyen un monopolio que requiere ser reconfigurado radicalmente puesto que abarcan la gran red de rutas que no son cubiertas ni en volumen de pasajeros, ni en destinos por el incipiente transporte público del Estado. El tema requiere insoslayable atención y criterios estrictos de calidad en una ciudad peatonal y en la red interurbana.

En resumen, bajo el patrón de movilidad urbana, interurbana e interregional los enlaces urbanos-rurales son funciones complementarias al ordenamiento del territorio y al planeamiento urbano, y son estratégicamente vitales para el adecuado flujo de personas, recursos naturales, capitales, bienes, empleos, servicios ambientales, información y tecnología entre diversas áreas rurales, periurbanas y urbanas. Su planificación requiere ser estructurada contemplando las áreas sensibles de protección ambiental y las áreas de òbufferö o de expansión, capaces de alojar y permitir los procesos migratorios naturales de la biodiversidad, con corredores ecológicos. Y es obvio que el foco debe centrarse en la belleza y preservación del paisaje natural.

Los sistemas alimentarios regionales que dependen de la movilidad eficiente abarcan la compleja red de actores, procesos e interrelaciones en la producción de alimentos, en su procesamiento, mercadeo, almacenamiento y consumo existente en toda región geográfica. El paisaje regional comprende centralidades urbanas definidas, el entorno periurbano que las rodea y las òhinterladsö urbanas a través de las cuales se manejan los flujos de personas, bienes y servicios ambientales<sup>88</sup>. Las asociaciones rurales-urbanas son los mecanismos de cooperación que permitirán gestionar los enlaces para la movilidad sustentable con el fin de lograr metas comunes y mejorar la relación entre los entornos rurales y urbanos. Dependiendo de los propósitos de tales asociaciones, los actores involucrados deben incluir representantes del sector público, la sociedad civil organizada, el sector privado y otros grupos de interés<sup>89</sup>.

Las migraciones y éxodos del campo evidencian los desplazamientos cíclicos de las personas y sus familias entre áreas rurales y áreas urbanas. Estas migraciones son afectadas por factores de òrechazoö y factores de òatracciónö. Los factores de òrechazoö son la escasez de recursos, la pobreza, y factores climáticos relacionados con catástrofes naturales tales como sequías o inundaciones. Pero también están asociados a la escasez de oportunidades de crecimiento (educación, empleo), o a la falta de centros de salud de adecuada calidad, e incluso la escasez de amenidades y producciones culturales (conciertos, bibliotecas, salas de cine o teatro). Los factores de òatracciónö que llaman a las personas a entornos urbanos o rurales, son el acceso a empleo, acceso a centros de salud eficientes, a opciones de educación, y servicios básicos, acceso a entretenimiento enriquecedor y al intenso estímulo creativo. Los desarrollos periurbanos tienden a crecer en áreas originalmente rurales con efectos de borde, y si se estructuran de manera adecuada, pueden expresar rasgos cualitativos (P. Ej. introducción de estilos de vida urbanas, centralidades con identidad híbrida particular), y cuantitativos (p. Ej. nuevos desarrollos de vivienda de calidad superior, puntos de encuentro, hitos urbanos).<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Cálculo del régimen diario de operación de una unidad ENCAVA 8000cc @ 2000RPM promedio. (Elaboración propia).

<sup>88</sup> <http://cityregionfoodsystems.org/>

<sup>89</sup> "Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach", OECD (2013). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>

<sup>90</sup> UN-Hábitat 2012; Hábitat Alemania 2016.

Venezuela requiere una transformación progresiva de la sociedad auto-céntrica para crear ciudades peatonales. Esto mejorará la salud, reducirá drásticamente las emisiones de GEI, y el tiempo de movilidad hacia y desde los puestos de trabajo para cubrir las actividades en los 4 umbrales urbanos<sup>91</sup>, lo cual optimizará radicalmente la calidad de vida. Pero una ciudad peatonal y una red de movilidad interurbana requieren de la adecuación de sanitarios públicos con mantenimiento constante, áreas de descanso gratuitos, en vez de forzar al peatón al consumo en centros comerciales.

También exige un cuidado minucioso en la ingeniería de detalle; desde el ancho de la sección de vía, el mobiliario urbano, y el rescate de los espacios públicos, hoy plagados de abusivos quioscos, paradas obstructivas publicitarias y contaminación visual; hasta la pendiente de calzadas y calles para evitar charcos, y el cuidado de la línea del paisaje urbano, interurbano y rural. Y desde los incómodos postes, hasta las contaminantes alarmas y bocinas. Será todo un desafío planificar una ciudad y sus vínculos interurbanos amigables al peatón. Sin embargo, no se trata de un sueño inalcanzable, sino de un compromiso ineludible de cumplir con los acuerdos de la COP-21 y la Nueva Agenda Urbana, si se desean mitigar los impactos del cambio climático y adecuarnos realmente al desarrollo sustentable para poner el país a la par del resto de los países de la Región.

### **Factores Claves para la Planificación de la Movilidad Sustentable Urbana e Interurbana**

- Evaluación periódica y participativa de la infraestructura de servicios;
- Enfoque estratégico en la demanda y la confiabilidad;
- Integración armoniosa de las necesidades con las políticas ambientales;
- Coordinación intermodal orientados al confort y la eficiencia;
- Manejo adecuado de carga y equipaje en el entorno urbano e interurbano;
- Gestión de fluidez y mantenimiento preventivos constantes;
- Ingeniería de detalle minuciosa en la red peatonal;
- Provisión de adecuados espacios públicos y refugios atractivos;
- Diseño vial con amplias secciones y mobiliario urbano;
- Gestión de financiamiento permanente;
- Uso de tecnología avanzada para reducir la motorización;
- Control del transporte colectivo para reducir el ruido y los GEI;
- Desestimular el uso del transporte automotriz privado.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- *Guía de Gestión Ambiental Urbana*, (Comisión de Ambiente, ANIH/Grupo Vida Urbana y Ambiente, USB).
- *La Venezuela Que Queremos Todos* (Comisión Venezuela +30, ANIH, Grupo Orinoco, UCV y UCAB) 2015.

---

<sup>91</sup> Umbral Primario (24hs), Secundario (7 días), Terciario (1 mes) y Cuaternario (1 año). Martínez R., 2013.

- *Carta del Nuevo Urbanismo*, Principios de Crecimiento Inteligente. [www.cnu.org](http://www.cnu.org) 1991.
- *Monitoring Urban Expansion* Lincoln Institute of Land Policy, 2014
- Martínez R. *Pensar en Caracas Infraurbana* e-libro. [www.dropbox.com](http://www.dropbox.com)
- *A Ladder Of Citizen Participation* Sherry Arnstein, 1969. Journal of the American Planning Association 2010.
- *Declaración de las Ciudades Para Todos*, Nueva Agenda Urbana. Quito, 2016.
- *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*, UN HABITAT, Ago 2015
- *Handling Land* UN-Habitat, 2012; *Land Governance*, FAO, 2009.
- Bullard, 2007; Duany et al, 2000; <http://www.smartgrowth.org/network.php>.
- Duany et al, 2000; <http://www.smartgrowth.org/network.php>
- *Plan CARACAS 2020*.
- <http://cityregionfoodsystems.org/>
- *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach*, OECD, 2013.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>
- Hábitat Alemania 2016, Conclusiones.

## GESTIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Arq. Iraida Torrealba

Al analizar cómo debía enfocar el punto correspondiente a la Gestión de la Ordenación del Territorio, tome la decisión de basarme en el contenido del trabajo elaborado por el Prof. Elías Méndez Vergara y la Prof. María T. Delgado de Bravo ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Nociones básicas en la experiencia de Venezuela) ya que el mismo responde a lo puesto en práctica a través de mi experiencia en las diferentes fases de gestión de ordenación territorial en la cual tuve la suerte de participar en mi experiencia profesional.

Considerando como lo señalan la normativa legal vigente A los efectos de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de Venezuela, se entiende por ordenación territorial *...la regulación y promoción de la localización de los asentamientos urbanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr una mejor armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y usos de los recursos materiales y la protección y valoración del medio ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral* (Cfr. LOPOT. Artículo 2).

Concepto este que ha sido analizado por diversos autores vinculados a esta temática, considerando que la ordenación del territorio es una política del Estado que busca la promoción, control y gestión de la ocupación y uso del territorio, estableciendo una respuesta espacial a la localización de actividades económicas claves, a la organización de los centros poblados urbanos y rurales y a los diferentes servicios y equipamientos requeridos para lograr los objetivos del desarrollo sostenible en armonía con un manejo eficiente de los recursos naturales existentes y tomando en consideración la prevención de riesgos naturales.

La ordenación del territorio se establece como política y proceso de planificación del Estado, porque posibilita a los gobiernos nacionales, estatales y municipales organizar sus territorios atendiendo a su realidad geográfica, sus recursos y restricciones, destacando la importancia y armonía que debe existir entre la equidad social, el crecimiento de la economía, la identidad cultural y la sustentabilidad ambiental.

En el marco legal de nuestro país, la ordenación del territorio como política pública se sustenta en el texto de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Artículos 127, 128, 129 y 178), establecen lo siguiente:

- Que es un derecho y deber de los ciudadanos proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí mismo y del mundo futuro, precepto que lo enmarca en el desarrollo sostenible.
- Faculta al Estado a desarrollar la política de ordenación del territorio, atendiendo a las realidades geográficas, ecológicas, poblacionales, sociales y culturales, de acuerdo con los fundamentos del desarrollo sostenible.

- Señala la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental y socioeconómicos para prevenir, mitigar y corregir actividades susceptibles de dañar el ambiente-
- Establece las competencias del poder local en materia de ordenación del territorio, ordenación urbanística y gestión ambiental.

La Ley Orgánica de la Administración Central crea al Ministerio del Ambiente y le otorga la función rectora en ambiente y ordenación del territorio y establece competencias concurrentes con otros organismos del Estado. La Ley Orgánica del Ambiente (1976) orienta la política ambiental a largo plazo y norma el aprovechamiento de los recursos naturales y la creación de áreas protegidas.

Con la creación del Ministerio del Ambiente en 1977 se institucionaliza el proceso de ordenación del territorio, y se organizan las diferentes funciones que se deben cumplir: investigación, planificación y ordenación del territorio, administración de recursos naturales y calidad ambiental, recursos y obras hidráulicas. Además se establece los diferentes ámbitos de actuación: nacional, estatal y local, se organiza por oficinas nacionales y estatales.

Igualmente la normativa legal señala que se debe formular y aprobar *un plan* socioterritorial en cada uno de los espacios geográficos contenidos en la ley, como documento rector para la actuación pública de los diversos actores sociales vinculados a cada espacio, que contenga la información relevante sobre la realidad socioterritorial, sus restricciones y oportunidades, su desenvolvimiento futuro y qué hacer para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos, potenciando sus recursos y preservando el potencial natural.

El contenido del plan de ordenación del territorio facilita a los actores institucionales y sociales adentrarse en el conocimiento de la realidad y sus posibles acciones de intervención.

En lo referente a lo técnico:

- Identifica la importancia que tiene el territorio objeto de ordenación en el contexto de la política socioeconómica nacional, estatal y local de ese espacio geográfico.
- Permite conocer las características esenciales del medio físico-natural y socioeconómico en el territorio considerado; señala restricciones, conflictos y problemas de carácter socioterritorial, y establece las potencialidades y oportunidades
- Establece los objetivos a alcanzar y las estrategias definidas para abordarlos mediante un conjunto de acciones programadas para lograrlos, definiendo así las actuaciones de gestión por parte de las instituciones del Estado.
- Igualmente se indican los mecanismos de gestión y la responsabilidad de los actores institucionales y sociales para poner en marcha las acciones de programación y su posterior control.

En lo administrativo:

- Establece las bases socio-territoriales para que se desenvuelvan adecuadamente procesos del desarrollo económico y social, al tiempo que señala las directrices para los procesos de ordenación urbanística y del desarrollo rural integral.

- Promueve las diferentes oportunidades para la inversión pública y privada, dando respuestas a la solución de conflictos y problemas que afectan a las comunidades preservando el potencial natural.
- Facilita el control de los usos del territorio, orientando la localización de actividades económicas y la cobertura de servicios de la red de centros poblados, facilitando la administración de los recursos naturales y la prevención de riesgos naturales.
- Orienta y estimula la cultura ambientalista, la participación social y la coordinación institucional.
- Compromete en su cumplimiento a los entes públicos y al sector privado por ser una norma sancionada con fuerza de ley.
- Como norma y mecanismo de gestión debe ser revisada y modificada periódicamente garantizando el permanente de conocimiento de la realidad socioterritorial y el ofrecimiento de propuestas de acción vigentes y eficientes.

En los aspectos sociopolíticos, el plan representa un instrumento de dirección estratégica del Estado:

- Facilitando los acuerdos de los actores sociales claves vinculados al espacio territorial en análisis.
- Armonizando los objetivos, las estrategias y las acciones de programación en materia socioterritorial, con las políticas de desarrollo económico y social, bajo acuerdos y compromisos sobre prioridades compartidas.
- Es un instrumento de negociación frente a posibles fuentes de financiamiento del sector público y una herramienta de concertación presupuestaria surgida de procesos de participación social.

Bajo esta normativa se han realizado diversos planes POT en los diferentes niveles (Nacional, estatal y local incluyendo los urbanísticos), en los mismos se expresan diferentes modelos de gestión como el que indicamos a continuación,

Si el contenido antes revisado producto de la aplicación de la LOPOT (ley vigente) lo analizamos a la luz de los criterios expresados en el Proyecto de la LOOGT segunda discusión Noviembre 2013 , Artículo 9. Criterios para la ordenación y gestión del territorio que transcribimos a continuación

*La ordenación y gestión del territorio se regirá por los siguientes criterios:*

**Holístico:** debe integrar las realidades ecológicas, físico-naturales, socio-económicas, culturales y político-administrativas, que interactúan con los asentamientos humanos, los flujos de población y sus actividades; la producción de bienes y servicios; y la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad en el territorio nacional.

**Prospectivo:** debe identificar las tendencias de ocupación y uso del territorio con una visión de futuro, considerando el impacto de las políticas sectoriales para alcanzar el modelo territorial deseado y posible.

**Sistemático:** debe ser organizada y apoyada en un conjunto de instrumentos, normas y procedimientos.

Continuo y dinámico: debe mantenerse en el tiempo y ser lo suficientemente flexible para adaptarse constantemente a los cambios que ocurran en el entorno.

Valorativo: debe tomar en consideración las valoraciones ecológicas, socioculturales, económicas y geopolíticas del territorio.

**Artículo 10. Sistema Nacional de Ordenación y Gestión del Territorio.**

*El Sistema Nacional de Ordenación del Territorio está integrado por la Autoridad Nacional, los entes y órganos con competencia en materia de ambiente, las instancias del poder popular, los planes de ordenación del territorio, la plataforma tecnológica y el fondo creado para tales fines.*

## **TÍTULO II**

### **De la Organización Institucional**

#### **Capítulo I**

#### **Ámbito Nacional**

**Artículo 11. Suprema autoridad.**

*El Presidente o la Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, ejercerá la suprema autoridad de la ordenación y gestión del territorio para lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, así como los principios y valores constitucionales.*

**Artículo 12. Autoridad nacional.**

*La autoridad nacional en materia de ordenación y gestión del territorio será ejercida por el Gabinete Territorial a través del Vicepresidente de Desarrollo Territorial.*

**Artículo 13. De las competencias del Gabinete Territorial.**

*El Gabinete Territorial, conformado por los ministerios con competencia en ambiente, energía, petróleo, obras públicas, vivienda y agricultura, tendrá las atribuciones siguientes:*

- 1. Formular las políticas de la ordenación y gestión del territorio, tomando en cuenta el Mapa y Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.*
- 2. Coordinar e impulsar las acciones para la revisión, actualización y aprobación del Plan Nacional de Ordenación y Gestión del Territorio.*
- 3. Velar por la correcta adecuación de los planes establecidos en esta ley a las previsiones del Plan*

*Nacional de Ordenación y Gestión del Territorio.*

4. *Someter el Plan Nacional de Ordenación y Gestión Territorio a consulta pública.*
5. *Someter el Plan Nacional de Ordenación y Gestión del Territorio a la aprobación del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.*
6. *Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los proyectos de desarrollo territorial al Plan Nacional de Ordenación y Gestión del Territorio.*
7. *Resolver los conflictos que pudieran surgir entre los diversos planes de ordenación y gestión del territorio.*
8. *Conocer y pronunciarse acerca de las solicitudes de cambio de uso establecido en los planes de ordenación y gestión del territorio.*
9. *Propiciar la promulgación de la normativa legal que permita fortalecer y mejorar los procesos inherentes a la ordenación territorial.*
10. *Proponer la regionalización estratégica y funcional del Territorio Nacional.*
11. *Cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico y las políticas, sistemas, procedimientos y normas que regulan las actividades de la ordenación y gestión del territorio.*

**Artículo 14. Competencias de la autoridad nacional.**

*En el ejercicio de sus competencias, la autoridad nacional en materia de ordenación y gestión del territorio articulará con el ministerio en materia de Planificación a través de la Comisión Central de Planificación, de conformidad con las competencias establecidas en la ley.*

**Artículo 15. Secretaría Técnica Nacional para la Ordenación y Gestión del Territorio.**

*Se crea la Secretaría Técnica para la Ordenación y Gestión del Territorio, como órgano de apoyo técnico al Sistema de Ordenación y Gestión del Territorio, la cual será ejercida por el ministerio del poder popular con competencia en materia de ambiente y tendrá las siguientes funciones:*

1. *Asesorar a la autoridad nacional en el proceso de formulación de los planes de ordenación y gestión del territorio.*
2. *Formular el proyecto de Plan Nacional de Ordenación y Gestión del Territorio y someterlo a la aprobación del Gabinete Territorial.*

3. *Coordinar los procesos de consulta pública del Plan Nacional y de los planes regionales de ordenación y gestión del territorio, de conformidad con la presente ley y su reglamento.*
4. *Decidir sobre las solicitudes de uso y ocupación del territorio cuando se trate de proyectos estratégicos, previa opinión vinculante del Gabinete Territorial.*
5. *Emitir opinión vinculante técnico-legal, en materia de ordenación y gestión del territorio sobre los planes de alcance nacional.*
6. *Decidir, en los casos de ausencia de planes, sobre los usos y ocupación del territorio en cualquiera de sus ámbitos.*
7. *Someter a la consideración y decisión del Gabinete Territorial, la adecuación y actualización en los diferentes planes de ordenación y gestión del territorio que impliquen cambios de uso.*
8. *Proponer normas jurídicas en materia de ordenación y gestión del territorio.*
9. *Velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los planes de ordenación y gestión del territorio.*
10. *Definir el límite de los espacios urbanístico y rural*
11. *Las demás que le sean asignadas en la presente ley y demás normas que la desarrollen.*

Al revisar instrumentos de planificación generados para un mismo estado en estos dos momentos podemos establecer las consideraciones y semejanzas que se establecen para el sistema de gestión de la Ordenación del Territorio. Ver tabla y Proyectos de decretos anexos.

Visión de la Gestión de Ordenación del Territorio en el decreto del POTEV en dos momentos de planificación	
<p>El contenido de esta versión corresponde al documento técnico del POTEV 2004</p> <p>Sistema de Gestión de la OT: Debe ser la referencia específica para la instrumentación de la gestión y de la inversión pública y privada, en todos los niveles; para el desarrollo de las actividades económicas con incidencia espacial que se desarrollan en el Estado y para la sociedad civil en general, considerando, los roles definidos en la Ley para cada una de las instituciones y de las Comisiones de Ordenación del Territorio a los diferentes niveles; así como el funcionamiento y normativa específica de la propia gestión del POTEV.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Debe ser lo suficientemente flexible para ajustarse a las variantes en los paradigmas, albergar los nuevos conocimientos científicos, que estos se expresen en una gestión dinámica y, en consecuencia, mantener su vigencia frente a los cambios. En el Plan de Ordenación del Estado Vargas (POTEV) intervienen nuevas variables definitorias de los usos del espacio o son utilizadas de manera diferente aquellas</li> </ol>	<p>El contenido del proyecto de Decreto del POTEV a la entregada a la COTEV en 2012.</p> <p style="text-align: center;">DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL PLAN</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA GESTIÓN</p> <p>Artículo 67: El Control de la Gestión de este Plan, se realizara a través de la Dirección de Planificación Estratégica y Ordenamiento Territorial de la Gobernación del estado Vargas, mediante las siguientes acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer, mantener actualizado y coordinar el manejo del Sistema de Información Geográfica del estado Vargas (Sigvargas), como herramienta de planificación y gestión, garantizando que funcione de manera</li> </ol>

<p>que hasta ahora han sido consideradas, así se tiene:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. El <b>cambio tecnológico</b> como variable que introduce la dinámica en el tiempo en la definición de los usos del espacio;</li> <li>1.2. La integración de las variables de <b>amenazas, vulnerabilidades y riesgos</b> a los fines de definir los diferentes niveles de restricciones al uso;</li> <li>1.3. La <b>participación social</b>, no sólo entendida en el sentido clásico de la consulta pública de los Planes, sino en la aprobación y en la <b>cogestión</b> de la ejecución, seguimiento y reformulación permanente;</li> <li>1.4. La definición de <b>espacios de gestión</b> valorando las <b>cuencas</b> hidrográficas como ámbitos espaciales de síntesis;</li> <li>1.5. La posible <b>prestación y administración autónoma</b> de ciertos servicios en subespacios funcionales del Estado.</li> <li>1.6. El establecimiento, de ser el caso, de <b>cargas poblacionales óptimas</b>, de acuerdo a las capacidades y restricciones del medio natural y a las posibilidades de seguras de implantaciones humanas y a la prestación adecuada de servicios;</li> <li>1.7. Nuevas opciones en el diseño e implantación de <b>infraestructuras óamigablesö con la naturaleza</b>.</li> <li>1.8. La definición de <b>alcances diferenciados en el tiempo y en el espacio</b> y otras variables de relevancia según la metodología específica de cada una de las componentes del POTEV.</li> </ol> <p>2. Debe contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Estado Vargas.</p> <p>Ver el contenido de esta versión proyecto de Decreto del POTEV a la entregada a la COTEV en 2004</p> <p style="text-align: center;"><b>TITULO VIII DISPOSICIONES FINALES</b></p> <p><b>Artículo 74:</b> El control de la ejecución del Plan de Ordenación del Estado Vargas, corresponde al Gobernador o Gobernadora, con la asesoría</p> <p>técnica de la Comisión Estatal de Ordenación del Territorio y la participación del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, previsto en el artículo 166 de la Constitución de la República.</p> <p><b>Artículo 75:</b> Las autorizaciones y aprobaciones administrativas concedidas antes de la aprobación de este Plan, se considerarán como usos comprometidos.</p> <p><b>Artículo 76:</b> Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central y Descentralizada; la Corporación de Desarrollo Regional, la Autoridad Única de Área para el Estado Vargas y la ejecución de actividades por parte de los particulares y entidades de carácter privado que impliquen acciones de ocupación del territorio de importancia estatal, deben ser aprobadas o autorizadas por el Gobernador o Gobernadora del Estado Vargas, previa opinión favorable de la Comisión Estatal de Ordenación del Territorio.</p>	<p>abierta a los usuarios y se optimice el uso de la información.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. El monitoreo, la vigilancia y el control de las actividades a realizarse en el territorio del estado Vargas, de acuerdo al plan.</li> <li>3. Estimular las distintas formas de participación de los diferentes entes públicos y privados en la gestión y seguimiento del plan.</li> <li>4. Promover, coordinar y apoyar las actuaciones de los agentes públicos y privados dentro de las previsiones contenidas en el plan, a fin de materializar las propuestas del plan.</li> </ol> <p>Artículo 68: El Sistema de Información Geográfica del estado Vargas (Sigvargas), debe servir a sus diferentes usuarios, tanto los que coordinan la ejecución del plan, como aquellos que participan institucional o socialmente del mismo, debiendo producir información sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indicadores ambientales;</li> <li>2. Calidad de vida de las diversas colectividades del estado Vargas;</li> <li>3. Impactos ambientales de los proyectos y acciones a ejecutar, u obras a considerar;</li> <li>4. Ordenamiento territorial;</li> <li>5. Diversidad biológica y su aprovechamiento;</li> <li>6. Sistema estatal de áreas protegidas;</li> <li>7. Fuentes de contaminación y manejo de sustancias tóxicas y desechos peligrosos;</li> <li>8. Desarrollo institucional, y la generación de ámbitos, mecanismos de participación y organizaciones sociales;</li> <li>9. Desarrollo, aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental;</li> <li>10. Proyectos de infraestructuras.</li> <li>11. Turismo y patrimonio.</li> <li>12. Ejecución física y financiera sobre el nivel de cumplimiento del plan.</li> <li>13. Infraestructura de servicios, educación, salud, etc.</li> </ol>
--	---

## **BIBLIOGRAFÍA**

Delgado de Bravo, M. y E. Méndez, (2003). ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (Nociones básicas en la experiencia de Venezuela) ULA, Mérida, Venezuela.

Gabaldón, A., (1986). *Política Ambiental y Sociedad*. Monte Ávila Edit. Caracas ó Venezuela.

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARN), (1998). *La Gestión Ambiental, ¿qué le toca a cada quién?*. Caracas ó Venezuela.

Venezuela, (1983). *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. Congreso de la República. Caracas.

\_\_\_\_\_ (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Asamblea Nacional. Caracas

## LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Manuel Torres Parra

### **La Ordenación del Territorio; Aspectos Teóricos Conceptuales.**

La Constitución establece en su artículo 128 lo siguiente: «El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblaciones, sociales, culturales, económicas, políticas de acuerdo con las premisas del desarrollo sostenible, que incluya la información, consultada y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento»

La Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (1983) define a la ordenación del territorio como:

«La regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población así como el desarrollo físico espacial con el fin de lograr una mejor armonía entre el bienestar de la población, la optimización del aprovechamiento de los recursos naturales y la protección y valorización del ambiente como objetivo fundamental del desarrollo integral»

La ley de ordenamiento del territorio define el sistema de planes de ordenación del territorio y las escalas correspondiente a distintas actividades económicas. La ordenación territorial constituye una política y una metodología de planificación que puede construir a elevarse las metas para el año 2020 (ONU) de los objetivos del desarrollo sostenible siguiente:

- ✓ Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación
- ✓ Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos
- ✓ Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
- ✓ Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles
- ✓ Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
- ✓ Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible

- ✓ Proteger, restaurar y promover utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.
- ✓ La ordenación del territorio debe ser integral, sistemática, planificada, productiva, diversa, democrática y globalizada.

El territorio es la totalidad o parte sustantiva del espacio geográfico objeto de poder del Estado, perteneciente a una nación o asociación de ellas, región, estado o municipio y posee atributos que lo identifique; incluye: condiciones físico ó naturales, población, usos y actividades, sistema de centros poblados, redes viales y de servicios, sistema de transporte estructura político ó institucional (Méndez, 2000)

En términos generales la ordenación del territorio se ocupa de analizar, evaluar, armonizar, adecuar y canalizar la incidencia de las actividades humanas en un determinado territorio, a fin de lograr una mejor calidad de vida, la protección del ambiente, el uso racional de los recursos, de los ecosistemas y un desarrollo económico integral.

El territorio cumple múltiples funciones; en primer lugar es soporte de todas las actividades humanas, proveedor de los recursos necesarios para el desarrollo, receptor de todas las acciones que se ejecuten y limitante de las actividades humanas. En él tienen lugar todas las interacciones sociales, económicas, culturales y políticas de diversos asentamientos humanos

## **DEL PAIS METROPOLITANO: LA ACCIDENTADA TRAYECTORIA DE LA CIUDAD VENEZOLANA EN EL TRÁNSITO AL SIGLO XXI**

Razones geo históricas y geo económicas que trasciende las relaciones de dependencia fueron determinadas en la formación del espacio venezolano entre los siglos XVI Y XVII induciendo las formaciones de tres macro-regiones:

La primera, que incluyendo las islas comprende el 20 % del territorio nacional, allí se encuentran las tierras agrícolas mas fértiles del país, favorecidas además por la accesibilidad a las rutas marítimas del Caribe donde se han localizado las principales ciudades.

En la segunda, con el 35% del territorio, ha predominado una actividad ganadera extensiva.

La tercera que abarca el restante 45% del territorio se caracteriza por espectaculares escenarios naturales y extraordinarias reservas minerales e hidráulicas, con escasos asentamientos humanos a lo largo del Orinoco.

La revolución tecnológica de nuestros días ha puesto en entre dicho la forma tradicional de entender la ciudad, gobernarla y planificarla. Hay suficientes evidencias para considerar que la concentración urbana no es impedimento al desarrollo económico sino que pareciera una condición necesaria.

El poder de las ciudades radica en que constituyen nodos conectivos con el resto del mundo (por transporte y por telecomunicaciones) de empresas, universidades, centros de investigación y desarrollo, medios de comunicación y mercados financieros y además, su capacidad de concentrar y potenciar talento y creatividad.

Dado el importante rol de las ciudades en la dinámica económica y social, la fuerte concentración urbana en la zona costera- montañosa debería ser considerada como una excepcional oportunidad para un estilo de desarrollo que permita superar el modelo rentista venezolano.

## **VISION SOBRE EL DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN VENEZUELA**

La ordenación del territorio implica un proceso de planificación dirigido a establecer la ubicación sobre el territorio de lo asentamiento humanos, las actividades productivas, la infraestructura y el equipamiento, y como, sobre el ese dibujo del territorio, se debe manejar los espacio naturales y sus recursos, se supone también que se define la política en materia de control y promoción de la ocupación y aprovechamiento del territorio, de acuerdo los requerimientos del desarrollo nacional

La realidad es que todo ello ha sido poco más que letra muerta a pesar que esta visión está claramente expuesta en el marco jurídico venezolano, particularmente en la Constitución de la República (2000) y en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983), pues, solamente establecer la ubicación sobre el territorio los asentamientos humanos que ya existen de las posible actividades productivas, la infraestructura y el equipamiento necesario, y sobre ese mapa del territorio manejar los espacios naturales y sus recursos, es letra muerta si no hay un potencial vigoroso de activo desarrollo y equipamiento territorial

En Francia, dado el fracaso del ordenamiento territorial aplicado desde 1949, se dictó una ley de desarrollo territorial donde quedó claramente establecido que lo fundamental es la promoción y el apoyo de las iniciativas de desarrollo de las actividades productivas, y la creación de infraestructura y de satisfacción de los requerimientos humanos y principalmente la descentralización territorial. Con esta visión el objetivo de la

acción pública deber ser la creación de incentivos necesarios para asegurar el financiamiento del desarrollo territorial

La política de ordenación del territorio debe modificarse para convertirse en un mecanismo de coordinación de las políticas de desarrollo económico, social, cultural, deportivo, educativo, formativo de protección del medio ambiente, de empleo y de mejora de la calidad de vida.

En el siglo XXI la riqueza de las naciones no depende exclusivamente de los recursos naturales disponibles. Más importa los talentos. La cadena educación-ciencia- tecnología-innovación, es decir, el conocimiento, se ha convertido en la fuente de riqueza más importante de las naciones desarrolladas. Venezuela marcha en sentido contrario, más dependemos de la venta de petróleo, desatendemos nuestras universidades y emigra continuamente talento venezolano. Esta fuga de talento es un obstáculo mayor para el desarrollo de la ciencia, tecnología y la innovación, variables básicas para el desarrollo territorial.

Componentes fundamentales del desarrollo territoriales son: el espacio geográfico regional, las metrópolis y sus redes de ciudades vinculadas, los sistemas de transporte y comunicaciones y los polos de desarrollo como las zonas especiales, es decir, una región geográfica que posea una estructura legal especial que se oriente a una economía de libre mercado que atraiga la inversión extranjera.

## **ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE VENEZUELA Y LOS PROBLEMAS DE JURIDICION TERRITORIAL**

Cuando el poder no conoce a perfección los límites del territorio sobre el cual ejerce su autoridad y soberanía, está expuesto a perderlo y, las poblaciones que en ese territorio indefinido moran, no tendrán autoridad a quién elegir y tampoco a quien reclamarle sus derechos, por lo que las autoridades, en consecuencia, no tendrán el derecho de exigirles sus obligaciones para con el Estado.

Las creaciones y/o modificaciones de entidades territoriales de menor jerarquía de los estados, se han hecho en los casos aquí presentados, sin atender a las buenas prácticas profesionales necesarias para las delimitaciones y demarcaciones unívocas de sus territorios, ni emplear documentación técnica (mapas) confiables, ni tampoco haberse asesorado con las instituciones del estado competentes para ello (IGVSB e INE), lo que ha originado la serie de errores y superposiciones aquí inventariadas.

La incertidumbre en cuanto a la jurisdicción de pertenencia de las zonas de sobre-posición, afectan a las propias entidades federales en cuanto a la asignación del situado constitucional, la inversión de recursos en infraestructura (al no estar determinado a cual entidad federal le corresponde la obligación) y en su representación ante los distintos órganos de elección popular.

. En relación con la descripción discrepante de los límites entre los estados, es evidente la consideración y aprobación de las respectivas leyes de división político-territorial de los estados por parte de sus Consejos Legislativos (antes Asambleas Legislativas) sin la debida consulta con las otras Entidades Federales colindantes, lo cual rompe el espíritu de colaboración que debe prevalecer entre Entidades que conforman el mismo Estado Federal.

## **Recomendaciones**

A los Consejos Legislativos de las distintas Entidades Federales, que otorguen la debida prioridad a la brevedad a la revisión y corrección, debidamente asesorados por el IGVSb y el INE, de las respectivas leyes de división político-territorial para solventar las incertidumbres territoriales creadas.

A la Asamblea Nacional para que las Comisiones competentes conozcan de los casos presentados y produzcan un cuerpo de recomendaciones a los Estados para la solución de las incertidumbres presentadas.

Al Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar (IGVSb) para que analice a profundidad, conjuntamente con el INE, los casos presentados y conciba soluciones técnicas y prácticas que permitan solventar las diferencias, discrepancias e incertidumbres diagnósticas, y de oficio, comunique las mismas, con base al artículo 20 de la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional, a los respectivos Consejos Legislativos y Gobernaciones de los Estados Involucrados.

A los distintos investigadores de los asuntos territoriales de la academia venezolana, para que profundicen estos estudios iniciales sobre las discrepancias, e incertidumbres entre entidades territoriales de distinto orden, que apunten hacia el desarrollo de buenas prácticas que eviten este tipo de problemas en el futuro.

A los ciudadanos involucrados: se debe realizar un referéndum donde se le pregunten a los ciudadanos involucrados en esta problemática, ¿a qué entidad, municipio o parroquia, según el caso, ¿dónde quieren pertenecer? ¿A qué lugar siente que tiene el apego o arraigo territorial?

## **MARCO REGULATORIO DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO**

La normativa legal en ordenación del territorio es amplia, la principal es la siguiente:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987)

Ley Orgánica del Ambiente (2006)

Ley de Aguas (2006)

Ley de Bosques (2013)

Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005)

Ley de Zonas Costeras (2011)

Ley Orgánica de las Comunas (2010)

Ley del Plan de la Patria (2013)

Ley Penal del Ambiente (2012)

## **DERECHO A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Existe en el país una normativa legal que otorga el derecho ambiental de que exista una ordenación del territorio.

Se han elaborado planes estatales y un plan nacional de ordenamiento territorial período 1983-98).

Actualmente la actualización del Plan Nacional puede seguirse en el Geoportal SIGOT.

Han sido decretados una gran porción del territorio nacional como Áreas Protegidas (ABRAEs) que requieren actualización y su cumplimiento de sus Reglamentos de Uso.

La evaluación de los planes no ha sido tan eficaz como su formulación, ni tampoco la participación ciudadana. Existe la necesidad de definir instrumentos de medición de la eficacia de la ejecución de los planes de ordenamiento del territorio.

Es necesaria una mayor participación ciudadana en la evaluación de la ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

## **GESTION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

La disposición de planes de ordenamiento del territorio y que estos surtan el efecto de procurar una convivencia de las actividades humanas con el uso sostenible de los recursos naturales y la preservación de

la naturaleza y el haber designado a una significativa porción del territorio como áreas que requieren un régimen especial de uso, ha permitido dotar al país de instrumentos eficaces de ordenación espacial.

La eficacia de la aplicación de la ordenación ambiental es desconocida debido a que se adolece de sistema de vigilancia y control de las correcciones de los planes.

El estado de cumplimiento de la aprobación de planes y designación de áreas bajo régimen de administración especial, es el instrumento que facilita una aproximación fehaciente a la instauración de un modelo de desarrollo sostenible. Debe hacerse seguimiento concreto de su implantación y de sus logros para lo cual hay que desarrollar los sistemas de evaluación correspondiente.

Para una gestión eficiente se requiere:

- ✓ Elaboración de balances: demandas ó disponibilidad de recursos naturales
- ✓ Preparaciones de planes ambientales y de ordenación territorial a diversas escalas geográficas, con énfasis en la ordenación a nivel municipal
- ✓ Preparación de planes de saneamiento ambiental para áreas urbanas y rurales.
- ✓ Realización de estudios prospectivos para el aprovechamiento de recursos naturales
- ✓ Propuesta de actualización de instrumento legal para la formulación e implementación de planes ambientales y de ordenación del territorio.
- ✓ Revisión, adecuación y modernización de los criterios para la definición y creación de nueva ABRAE.
- ✓ Creación de nuevas áreas sujetas a régimen bajo administración especial
- ✓ Evaluación y adecuación de la gestión ABRAE
- ✓ Elaboración de programas de prevención y actuación ante desastres socio ó naturales

Además se requiere una reestructuración de la institucionalidad ambiental que contemple:

- ✓ Continuidad administrativa de los organismo de gestión
- ✓ Profesionalización de los cuadros técnicos-administrativos de los organismos de gestión ambiental

Responsabilidad en el desarrollo del equipamiento de infraestructura del país, particularmente la hidráulica y sanitaria

## **MEMORIA GEOGRÁFICA, POTENCIAL TERRITORIAL Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La evolución histórica del país le establecido una ocupación y desarrollo territorial que permite mediante su mejoramiento y optimización lograr sus beneficios en comparación con el intentar imponer unas zonas y regiones administrativas o una centralización a través de comunas.

Existen dos puntos de inflexión en el desarrollo territorial "en 1938 cuando hace crisis el rentismo petrolero y en el 2003 con la implantación de políticas de la geometría del poder basados en ejes de desarrollo territorial asociados a los denominados distritos motores de desarrollo en lugares dispersos y rezagados.

La ejecución de infraestructura y equipamiento han dado lugar a transformaciones física, social, y económica de territorios y a la distribución, articulación y organización de sus componentes naturales y humanos.

Para liberar el potencial de los territorios es preciso diseñar estrategias de ordenación del territorio basadas en el conocimiento local, regional y nacional de las necesidades con el objetivo de aprovechar las fortalezas y factores específicos de la competitividad, tanto nacional como internacional, de los territorios.

Se requiere un desarrollo del territorio basado en el aprendizaje de la memoria geográfica del país y que nos permita competir en un mercado globalizado.

## **COMPRESIÓN DEL NUEVO URBANISMO Y LA NUEVA REALIDAD SEGÚN EL RITMO Y CALIDAD DE VIDA**

La carta para el nuevo urbanismo señala los siguientes 10 principios del crecimiento inteligente:

1. Uso mixto de la tierra
2. Promover el diseño de edificaciones compactadas y atractivas
3. Crear un rango amplio y variado de opciones habitacionales
4. Crear comunidades más peatonales
5. Fomentar comunidades amigables con fuerte sentido de identidad
6. Preservar espacios abiertos, tierra

7. Fortalecer y redefinir desarrollos en comunidades existente
8. Promover una variedad de opciones de transporte interconectado
9. Planificar la toma de decisiones de desarrollo predecibles, justas y económicas
10. Involucrar a las comunidades y demás actores en la toma de decisiones

Para aplicar la carta del nuevo urbanismo se recomienda

- ✓ Aproximarse a las soluciones de manera holística en vez de puntual
- ✓ Tomar datos de múltiples fuentes y disciplinas para ensamblar propuestas y soluciones
- ✓ Planear soluciones flexibles y con múltiples finalidades
- ✓ Hacer partícipes a profesionales de diversas disciplinas
- ✓ Promover la participación directa y concertada de tomadores de decisiones y ciudadanos
- ✓ Tomar en consideración el riesgo, la resiliencia y la gobernabilidad



Este libro se terminó de editar en la Sede Administrativa de la Academia Nacional de La ingeniería y el Hábitat el 18 de mayo de 2017. MTP/RMG